



Commission
européenne



Examen par les Pairs
en matière de
Protection Sociale
et d'Inclusion Sociale
2012

Lutter contre la **pauvreté infantile**
grâce à des mesures qui favorisent la
participation socioculturelle des usagers
des Centres publics d'action sociale

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Belgique, 20-21 septembre 2012

La présente publication a été soutenue financièrement dans le cadre du programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS (2007-2013).

Ce programme est mis en œuvre par la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et pré-candidats à l'adhésion à l'UE.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter : <http://ec.europa.eu/progress>

Lutter contre la **pauvreté infantile**
grâce à des mesures qui favorisent la
participation socioculturelle des usagers
des Centres publics d'action sociale

MARY DALY

QUEEN'S UNIVERSITY BELFAST

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Commission européenne

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion
Manuscrit terminé en novembre 2012

La présente publication a été élaborée pour la Commission européenne par



© Illustration en couverture: Union européenne

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

De plus amples informations sur les examens par les pairs peuvent être consultées sur <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=fr>

*Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.*

Un numéro unique gratuit ():*

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800
ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2013

ISBN 978-92-79-27298-1

ISSN 1977-8015

doi: 10.2767/86341

© Union européenne, 2013

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Table des matières

Résumé	5
A. Le contexte européen	7
B. La politique belge en matière de participation socioculturelle	10
C. Politiques et expériences des États membres	13
D. Principales questions examinées pendant la réunion	18
E. Principaux enseignements	23
F. Relation/contribution de l'examen par les pairs à la stratégie Europe 2020	25
Références	26





Résumé

L'examen par les pairs portait sur la participation à des activités socioculturelles en tant que partie intégrante d'une stratégie de lutte contre la pauvreté infantile. Organisé à Bruxelles les 20 et 21 septembre 2012 par le Service public fédéral belge de programmation Intégration sociale (SPP Intégration sociale), il a réuni dix pays pairs autour du pays hôte, à savoir la Croatie, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Norvège et l'Espagne. Les parties prenantes européennes étaient représentées par Eurochild et la COFACE. Des représentants de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion ont également participé à la réunion.

Le pays organisateur a présenté plusieurs initiatives s'articulant autour d'une série de mesures destinées à permettre à des personnes ayant de faibles revenus de prendre part à des activités socioculturelles. C'est ainsi notamment que des fonds fédéraux sont mis à la disposition des Centres publics d'action sociale (CPAS) depuis 2003 pour promouvoir la participation sociale et culturelle des usagers de leurs services. Un volet de financement spécifique a été institué en 2010 pour permettre aux CPAS de se concentrer davantage sur la participation socioculturelle des enfants. Une autre initiative prévoit l'octroi de petits montants pour financer l'achat d'ordinateurs d'occasion par les usagers des Centres. Ces mesures présentent plusieurs caractéristiques particulièrement intéressantes: leur focalisation sur la participation socioculturelle dans un contexte de lutte contre la pauvreté; le fait qu'elles s'adressent à la fois aux adultes et aux enfants; et leur effet de levier en dépit des montants modestes dépensés. Sur un plan européen plus large, les politiques axées sur la participation socioculturelle sont le domaine d'action le moins développé en termes de lutte contre la pauvreté infantile dans les États membres – les services d'aide au revenu et les services liés à l'enfance/la famille l'étant bien davantage. L'accès réduit à la participation socioculturelle en tant que facteur de la pauvreté des enfants ou des adultes a donc été au cœur de l'examen par les pairs, qui s'est également penché sur les moyens de stimuler cette participation. Le grand défi pour les participants, mais également l'opportunité que leur offrait la réunion, consistait à conférer un contenu stratégique et une signification concrète au concept de «participation aux activités socioculturelles» dans le cadre de la pauvreté infantile.

La spécificité, voire le caractère unique, des mesures belges ressort clairement à la fois des documents nationaux préparés par les participants et des discussions intervenues lors de la réunion proprement dite. Si de nombreux pays ont mis en place des institutions de protection sociale à vocation locale pour venir en aide aux citoyens dans le besoin, et s'ils sont également nombreux à avoir adopté des mesures pour favoriser l'accès aux activités socioculturelles des enfants et des adultes appartenant aux catégories de la population aux revenus les moins élevés, aucun ne s'est doté d'un dispositif réellement apparenté à la mesure belge en faveur de la participation socioculturelle (PSC).

Les différentes présentations écrites et orales ont donné lieu à un large débat autour de cinq thèmes principaux. Le premier concernait la signification de l'expression «participation socioculturelle», laquelle est non seulement très générale, mais également assez vague. Soucieux de parvenir à une vision commune des concepts et des enjeux, les participants ont estimé que le placement tant du terme «socioculturel» que du terme «participation» sur

un continuum aiderait à préciser leurs résonances différentes au niveau des politiques. Le premier va d'activités éducatives et d'apprentissage à des activités axées sur le développement dans un sens plus large; le terme «participation» peut désigner pour sa part l'accès ou un engagement plus poussé permettant aux intéressés d'avoir leur mot à dire dans les prises de décisions et la conception même des mesures.

Le deuxième thème était le lien entre participation socioculturelle et pauvreté infantile. De nombreux commentaires ont été formulés ici à propos de la manière dont cette participation peut combattre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, notamment en générant un sentiment identitaire, en diminuant l'isolement social des enfants pauvres, en permettant aux enfants de rencontrer des enfants issus d'autres milieux, et en créant et en diffusant l'innovation sociale.

Les entraves à la participation socioculturelle des enfants ont été une troisième thématique importante. Les participants ont recensé à cet égard des barrières financières, culturelles, spatiales, technologiques et administratives, ainsi que des barrières liées à l'estime de soi, à la confiance et aux aptitudes personnelles.

Un large débat a porté sur les questions de conception et d'exécution des mesures. Les arguments avancés à cet égard ont été notamment la nécessité de développer la participation socioculturelle dans le cadre d'un ensemble de mesures destinées à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, et d'intégrer ces mesures, pour qu'elles soient efficaces, dans les documents stratégiques relatifs aux enfants. La nécessité d'une approche holistique a également été soulignée, de même que celle d'une mise en réseau des prestataires de services. Une discussion majeure a porté sur le rôle de l'État (et ses limites) en matière de participation. Les participants à l'examen par les pairs sont par ailleurs unanimes à considérer qu'une place plus grande devrait être réservée à des recherches sur l'impact d'une participation – ou d'une non-participation – socioculturelle sur les enfants.

Enfin, plusieurs points importants ont été mis en évidence à propos de la «mesure PSC» proprement dite. Il a été souligné tout d'abord que tout en étant une forme d'activation, elle vise à stimuler la créativité plutôt qu'à imposer une approche particulière à l'échelon local. Certains participants ont également fait valoir qu'alors que le dispositif belge de PSC est axé sur la demande des usagers, une approche axée sur l'offre pourrait également être tentée – la PSC étant alors proposée et encouragée par les CPAS. Il conviendrait également d'envisager des possibilités de mobilisation dans le cadre de la politique belge: les usagers n'accèderaient pas simplement à ce qui existe, mais pourraient créer quelque chose, voire même bénéficier de ressources pour mettre en place leur propre activité participative.

De façon générale, la discussion a mis en lumière le potentiel de la «mesure PSC» en tant que telle et dans la perspective à la fois de la stratégie 2020 et de la recommandation attendue prochainement concernant la pauvreté infantile.



A. Le contexte européen

Selon les dernières données disponibles, un enfant sur cinq dans l'Union européenne vit dans un ménage dont le revenu est inférieur au seuil national de pauvreté. En Belgique, 18,3% des enfants vivent dans ce type de ménage. De plus, 12,5% des enfants de l'UE vivaient en 2009 dans des ménages n'ayant pas les moyens de leur payer une activité récréative régulière (faire de la natation, jouer d'un instrument de musique ou participer à un mouvement de jeunesse, par exemple) (Commission européenne, 2011). De surcroît, les familles de 15% des enfants de l'UE ne peuvent se permettre un espace extérieur de jeu; 39% ne peuvent se permettre que les enfants participent à des manifestations scolaires; et 34% déclarent ne pouvoir se permettre d'inviter chez eux les amis de leurs enfants.

La lutte contre la pauvreté infantile est une préoccupation majeure de la politique sociale européenne et a été une thématique clé lors de la présidence belge de l'UE en 2010 et de la présidence chypriote en 2012. La problématique de la pauvreté des enfants existe de manière transversale dans plusieurs domaines d'action de l'UE. On peut citer à ce titre le Programme pour les droits de l'enfant; la politique en matière de pauvreté et d'ex-/inclusion sociale; les politiques d'éducation et de formation (en rapport plus particulièrement avec le décrochage scolaire précoce et l'éducation de la petite enfance); les mesures visant à concilier vie professionnelle et vie familiale; la politique de cohésion (au travers du développement d'infrastructures d'accueil des enfants/et ou de logements et d'un soutien à la désinstitutionnalisation).

La politique et le cadre institutionnel s'articulent au niveau de l'UE autour de cinq éléments principaux:

- La focalisation sur les droits des enfants et leurs conditions de vie, et en particulier la reconnaissance des enfants en tant que titulaires de droits en vertu de la Charte des droits fondamentaux et des mesures proposées dans la communication de la Commission européenne publiée en 2006 sous le titre «Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant».
- La pauvreté infantile a été une priorité de la coopération européenne dans le domaine social – au travers plus spécifiquement de la méthode ouverte de coordination en matière de protection et d'inclusion sociales (MOC sociale) et désormais de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La pauvreté infantile a fait l'objet de plusieurs conclusions du Conseil (décembre 2010 et juin 2011 notamment) et tant le Conseil économique et social européen que le Comité des régions ont formulé des avis à son propos. De plus, la troïka présidentielle Espagne-Belgique-Hongrie a adopté en 2010 une déclaration commune sur ce thème. Le Comité de la protection sociale s'est lui aussi intéressé de très près à la question de la pauvreté des enfants. Un engagement à l'égard d'une recommandation sur la pauvreté infantile a été pris par ailleurs dans le cadre de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- La participation socioculturelle est également dans le droit fil de l'importance accordée par l'UE à un accès à des services de qualité dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et le non-emploi (importance plus particulièrement soulignée par la recom-

mandation de 2008 relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail). Il s'agit en d'autres termes de garantir un large éventail de services fondamentaux qui soient de qualité, accessibles et abordables. Le soutien et l'encouragement apportés en permanence par l'UE à des mesures en faveur de l'accueil des enfants et de l'éducation de la petite enfance sont d'autres éléments particulièrement pertinents dans ce contexte.

- L'engagement de l'UE vis-à-vis de la participation des jeunes revêt, lui aussi, une importance particulière. Il convient de citer parmi les mesures européennes pertinentes le programme «Jeunesse en action» (2007-2013) et la communication de la Commission «Promouvoir la pleine participation des jeunes à l'éducation, à l'emploi et à la société».
- Un autre élément pertinent du cadre européen est l'appui de réseaux et d'organisations de parties prenantes et de la société civile exerçant leur activité dans le domaine de la protection et du bien-être des enfants. On peut citer à ce titre l'Alliance européenne pour les familles, Eurochild, la Plateforme sociale européenne et le Réseau européen anti-pauvreté (EAPN).

Dans la perspective de l'UE, la question plus large est donc définie d'un côté par l'importance croissante accordée à la pauvreté et au bien-être des enfants et, de l'autre, par l'émergence d'une culture des droits par rapport aux enfants. La participation des enfants à des activités socioculturelles apparaît comme un pont ou un lien majeur entre les deux.

Pour ce qui concerne les États membres, on relève trois objectifs stratégiques communs dans leur approche de la pauvreté infantile (Frazer et Marlier 2007). Le premier est de veiller à ce que les enfants grandissent dans des familles pourvues de ressources suffisantes pour répondre à leurs besoins essentiels. Le deuxième est de garantir aux enfants un accès aux services et aux opportunités qui accroîtront leur bien-être présent et futur et leur permettront de déployer leur plein potentiel. Le troisième objectif, particulièrement proche du sujet du présent examen par les pairs, est de promouvoir la participation des enfants dans la société et, en particulier, dans la vie sociale, récréative, sportive et culturelle – ce dernier objectif au niveau des politiques étant toutefois beaucoup moins fréquent que les deux autres. Outre ces trois objectifs, Frazer et Marlier définissent deux thèmes de nature transversale que l'on retrouve dans la plupart des domaines d'action touchant la pauvreté infantile: en premier lieu, l'importance d'intervenir rapidement et de veiller à ce que les enfants prennent un bon départ dans la vie; et, en second lieu, la nécessité d'améliorer la mise en œuvre des politiques à l'échelon régional et local.

Une vue d'ensemble des politiques adoptées par les États membres pour combattre la pauvreté infantile fait apparaître deux défis majeurs corrélés l'un et l'autre au thème de l'examen par les pairs. Le premier est la difficulté d'adopter une approche multidimensionnelle qui intègre les activités relevant de domaines d'action différents. Selon TARKI (2010) quelques États membres seulement se sont dotés d'un paquet cohérent de mesures de lutte contre la pauvreté des enfants. De surcroît, l'intégration dans l'ensemble des politiques (*mainstreaming*) de mesures visant à promouvoir l'inclusion des enfants en est encore à ses balbutiements dans la plupart des États membres. Le second défi majeur consiste à faire effectivement participer les enfants. En effet, si tout le monde est d'accord sur la



philosophie des droits des enfants, les modalités pratiques visant à associer les enfants à l'élaboration des politiques et programmes restent embryonnaires. Deux freins sont apparemment à l'origine de cette situation: premièrement, la difficulté de préciser en termes concrets ce que signifie la «participation» des enfants; et, deuxièmement, le défi que pose aux régimes familiaux fortement patriarcaux et axés sur la famille une réforme en vertu de laquelle les enfants sont traités comme des titulaires de droits qu'il convient d'écouter.



B. La politique belge en matière de participation socioculturelle

Considérée en Belgique comme un droit civil fondamental, la participation socioculturelle est inscrite en tant que telle dans la Constitution nationale depuis 1994. Chaque commune belge dispose d'un Centre public d'action sociale (CPAS) qui vient en aide aux personnes et aux familles dont les revenus du travail ou les allocations sociales sont insuffisants, tout en constituant une ressource générale pour les personnes ayant besoin d'une assistance face à des problèmes très divers.

Les CPAS peuvent avoir recours à **trois mesures interdépendantes d'aide de l'État fédéral** pour leurs interventions dans le domaine de la participation socioculturelle:

- **Une mesure générale de promotion de la participation socioculturelle («mesure PSC»).** Adoptée en 2003, cette mesure prévoit un subside à l'intention de tous les CPAS pour la promotion de la participation de leurs usagers à des activités sociales, culturelles et sportives. Un pouvoir d'appréciation est laissé quant à la manière d'affecter les ressources, mais celles-ci servent généralement à soutenir financièrement des usagers individuels (contribution aux cotisations et autres frais d'affiliation à des clubs ou associations dans l'un des domaines visés, par exemple). Les actions peuvent être entreprises directement par les CPAS ou être organisées en coopération avec d'autres organisations. Un budget de 6,6 millions d'euros a été alloué à cette mesure en 2010 (niveau de financement annuel resté plus ou moins stable depuis l'introduction de la mesure en 2003). L'évaluation de la mesure montre que les CPAS y font largement appel et que la demande ne cesse d'augmenter, même si le recours à ces subsides et leur utilisation varient d'une commune à l'autre (Vermeersch et al 2011).
- **Une mesure de lutte contre la pauvreté des enfants des usagers des CPAS.** En 2010-2011, le gouvernement fédéral a mis en place un nouveau volet de financement (4,2 millions d'euros) spécifiquement affecté à la participation socioculturelle des enfants. La mesure vise l'ensemble des usagers mineurs d'âge des CPAS avec pour objectif principal de leur permettre de prendre part à des activités sociales, récréatives, culturelles, sportives et civiques. Le champ de cette «participation» est très large puisqu'il inclut notamment des programmes sociaux, l'aide éducative, le soutien psychologique ou paramédical, et une aide à l'achat de jeux et de matériels pédagogiques. L'évaluation conduit à penser que la plus grande partie des fonds va à l'aide éducative (prise en charge de frais de scolarité, de repas scolaires, de manuels, de transport, d'excursions, de garderie avant ou après l'école, et de soutien paramédical tel que logopédie, médicaments ou aliments pour nourrissons, factures d'orthodontiste et d'opticien, par exemple) (Vermeersch et al 2011).
- **Une mesure «Ordinateurs recyclés».** Les CPAS peuvent recourir depuis 2007 à des ressources fédérales pour l'acquisition d'ordinateurs (PC) d'occasion pour leurs usagers. Les Centres sont peu nombreux à faire usage de cette mesure dont le taux d'utilisation continue de baisser – un phénomène qui s'explique principalement par la faible contribution fédérale (100 euros maximum) par ordinateur et par le fait



que les fonds en question ne peuvent servir à couvrir d'autres frais informatiques connexes (abonnement à Internet, imprimantes, etc.).

Outre les mesures financées sur le budget fédéral, un certain nombre d'initiatives régionales et locales sont menées en Belgique pour promouvoir la participation socioculturelle des enfants vivant dans des ménages précarisés. Parmi les exemples de bonnes pratiques présentés aux participants à l'examen par les pairs figure un «plan pour les droits de l'enfant» adopté par la commune flamande de Zottegem pour veiller à ce que tous les enfants vivant sur son territoire jouissent de quatre droits fondamentaux: une demeure sûre, la santé, l'éducation et des loisirs. Dans la commune wallonne de Hensies, un conseil des enfants, élu par les élèves des écoles, permet aux enfants de proposer et de réaliser leurs propres activités en faveur de l'inclusion sociale.

La mesure générale a fait l'objet d'une évaluation en 2011 (Vermeersch et al 2011), laquelle constate la bonne intégration de la mesure dans les actions des CPAS avec une augmentation des demandes de subsides au fil du temps. Il apparaît cependant aussi que le recours et l'utilisation de ces ressources dépend assez souvent de décisions stratégiques locales et, par conséquent, de l'importance accordée à la participation socioculturelle par la direction des Centres. L'évaluation a également mis en évidence la nécessité d'avoir conscience de l'existence potentielle de freins cachés du côté des usagers éventuels (appréhension de participer, honte, manque d'estime de soi, par exemple.) ainsi que de coûts cachés (vêtements, matériel, manifestations sociales impliquant une affiliation). La mesure pose par ailleurs un problème de sous-utilisation, en particulier pour ce qui concerne le deuxième et le troisième volet (dont il faut néanmoins reconnaître qu'ils sont beaucoup plus récents). Une lacune possible a également été recensée par les chercheurs: elle concerne les enfants pauvres dont les parents ne sont pas usagers des CPAS. L'évaluation recommande, de façon générale, de supprimer la séparation entre la mesure générale et celle visant spécifiquement les enfants et de rendre le système de ressources plus flexible, afin de permettre des «demandes surnuméraires de fonds», à savoir des demandes qui, portant sur des dépenses qui dépassent les ressources allouées au Centre concerné, puissent être satisfaites par le transfert de subsides non utilisés (provenant d'autres Centres et/ou reportés d'un exercice budgétaire à l'autre).

Intéressante et innovante, la «mesure PSC» esquisse des pistes pour la poursuite du développement et de la mise en œuvre des priorités de la stratégie Europe 2020 et de chacun des États membres.

- Tout d'abord, elle implique une large approche et vision des concepts de «participation » et d'«activation» - à savoir le soutien de possibilités permettant à des personnes en situation de pauvreté de sortir de chez elles et de rencontrer d'autres personnes dans le cadre d'une série d'activités culturelles et sociales. L'intégration a lieu dans la vie sociale «normale» plutôt que dans le cadre d'une activité de marché ou économique, et la mesure générale vise à aider les bénéficiaires à acquérir résilience et confiance en soi (autonomisation) dans différents contextes.
- En ce qui concerne les enfants, la «mesure PSC» inscrit la problématique de l'accès et de la participation des enfants aux activités socioculturelles dans le contexte de

l'apprentissage précoce et du développement subséquent. Elle est donc fortement axée, à cet égard et à bien d'autres, sur la prévention et l'investissement social.

- Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, des mesures telles que la PSC revêtent une valeur ajoutée parce qu'elles visent à intervenir dans la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Elles envisagent en outre cette transmission non pas selon la perception habituelle d'un échec familial, mais en tant que manque d'opportunités pour les enfants de milieux défavorisés de prendre part à la vie sociale et culturelle. D'autres éléments de la «mesure PSC» sont pertinents pour la stratégie Europe 2020: premièrement, il s'agit essentiellement d'une approche de la pauvreté infantile fondée sur le service; deuxièmement, il s'agit d'un service local; et, troisièmement, il s'agit d'une mesure relativement peu onéreuse.



C. Politiques et expériences des États membres

En **Croatie**, la stratégie de lutte contre la pauvreté se concrétise par une série de systèmes et d'instruments, mais plus particulièrement par un programme de revenu minimum géré par le centre d'aide sociale, lequel octroie un soutien financier aux personnes et aux ménages dans le besoin et assure la prestation de soins et d'autres types d'assistance professionnelle. À l'inverse de la Belgique, toutefois, la Croatie ne prévoit pas de droit spécial de l'allocataire social de bénéficier d'une aide financière pour la participation à des activités socioculturelles et sportives, et aucun financement au titre du budget de l'État ou du budget local n'est spécifiquement affecté à cette fin. Une réponse à ce type de besoins des allocataires sociaux (activités sportives, culturelles et sociales) peut être apportée par une assistance ponctuelle, mais celle-ci est généralement réservée à des besoins plus fondamentaux. Aucune aide spéciale n'est davantage prévue pour des activités socioculturelles et sportives pratiquées par des enfants. La loi sur la protection sociale stipule néanmoins le droit à une aide dans le domaine de l'éducation, qui couvre les frais de logement dans une résidence pour étudiants, les frais de transport, les manuels et les études à temps plein. Par ailleurs, le Plan d'action national pour les droits et les intérêts des enfants (2006-2012) contient un secteur spécial d'activité intitulé «loisirs et culture des enfants». Il existe, à l'intention des enfants dont le développement est compromis en raison de soins parentaux inadéquats, un programme de travail collectif avec eux dans le cadre de «petits groupes créatifs de socialisation» organisés au sein des centres d'aide sociale et des écoles primaires et plus spécifiquement destinés aux enfants issus de familles à risque.

En **Finlande**, il incombe aux autorités locales d'assurer l'environnement fondamental de croissance des enfants (crèches, garderies et écoles) et les services destinés à soutenir cette croissance (cliniques pédiatriques et soins de santé dans les écoles), et de superviser les installations et activités sportives et récréatives. L'accès à ces services est le plus souvent gratuit ou très peu coûteux. Les transferts généraux de revenu aux familles avec enfants sont financés par la fiscalité au niveau de l'État, mais ce sont les municipalités qui versent l'aide au revenu de base aux personnes ou aux familles y ayant droit, et qui décident des dépenses pouvant être couvertes par un soutien discrétionnaire. Certaines municipalités offrent un «passeport culturel» aux enfants de diverses tranches d'âge pour les encourager à participer à des activités culturelles (théâtre, concerts, cinéma, galeries d'art, musées, etc.) – un «chèque-service» qui présente des similitudes avec le modèle belge. L'éducation de la petite enfance est une composante majeure de la politique adoptée en Finlande. Les enfants de ce pays ont un droit universel aux services de garderie à l'issue du congé parental (lorsque l'enfant est âgé de 10 mois environ). Les frais d'inscription sont progressifs avec un maximum de 264 euros par mois et un tarif zéro pour les familles aux revenus les plus bas. L'éventualité de la création d'une subvention de l'État ou d'une mesure subsidiée par l'État pour garantir le droit des enfants à une participation socioculturelle ne figure cependant pas à l'agenda politique de la Finlande.

La **France** est, en termes d'administration publique, un pays très décentralisé – ce qui signifie qu'un Conseil général assure la gestion des principaux services au niveau de chaque département pour ce qui concerne l'éducation, la protection de l'enfance, l'assistance aux adultes handicapés et aux personnes âgées, la protection de la santé des familles et de l'enfance, et la lutte contre les problèmes sociaux. Une part importante des responsabilités est assumée à l'échelon local (municipalités), auquel le Centre communal d'action sociale

(CCAS) joue un rôle clé (et constitue le plus proche équivalent du CPAS belge). Il a également pour mission de lutter contre l'exclusion, mais ni la municipalité ni le Conseil général de département ne prévoit spécifiquement la participation socioculturelle des enfants ou des adultes. La «participation» dans un sens plus général bénéficie pourtant d'une attention accrue en France dans ce sens qu'une implication plus grande de la population dans l'élaboration et l'évaluation des politiques est désormais considérée comme une composante majeure de la démocratie – cette démocratie participative venant compléter la démocratie parlementaire. En ce qui concerne les politiques d'inclusion active, de nombreux efforts ont été déployés depuis 2004 pour mettre la participation en pratique.

En **Allemagne**, ce sont les Centres pour l'emploi qui se rapprochent le plus des CPAS belges dans la mesure où ils prennent en charge les personnes en âge de travailler qui sont aptes au travail mais qui sont dans le besoin pour cause d'insuffisance de revenu ou d'avoirs. Le dispositif allemand encourage à la fois les versements forfaitaires (pour accroître la responsabilité personnelle des bénéficiaires en termes de gestion de leurs ressources) et les prestations en nature et les services. Ce deuxième volet est devenu un mécanisme de répartition important pour les enfants et adolescents par suite d'un arrêt prononcé par la Cour constitutionnelle fédérale le 9 février 2010. La Cour y établit en effet (entre autres) qu'il convient d'élargir l'accès des enfants défavorisés à l'éducation et à la participation, et elle accorde un droit légitime à ces prestations à environ 2,5 millions d'enfants, d'adolescents et de jeunes adultes d'Allemagne. Cette démarche constitue une différence majeure par rapport à l'approche belge, qui laisse l'octroi d'allocations individuelles en matière de participation à la discrétion des CPAS. Il existe une autre différence par rapport à la Belgique, à savoir que la «liste» des services en matière d'éducation et de participation est fixée en Allemagne par la loi et qu'elle inclut, par exemple, une contribution aux frais de participation à des activités culturelles, sportives et récréatives, et aux frais d'inscription à des excursions ou des voyages; un soutien adéquat à l'apprentissage; les frais de transport scolaire et l'achat de matériel scolaire. Ces deux dernières contributions sont octroyées sous la forme de versements en espèces, tandis qu'il s'agit, dans les autres cas, de prestations en nature et de services («chèques-services» ou paiements directement effectués aux prestataires des services en question, par exemple).

L'**Italie** ne possède pas de service local ayant les mêmes responsabilités que le CPAS belge, et ne soutient pas spécifiquement la participation socioculturelle des enfants ou des adultes, que ce soit au niveau national ou régional. Les fonctions de service social prestées par les CPAS en Belgique incombent en Italie à deux institutions distinctes: les autorités sanitaires locales et les municipalités. La fragmentation possible et d'importantes variations régionales font qu'il est difficile d'assurer une prise en charge exhaustive des enfants/adolescents. Un nouveau programme, financé par le gouvernement national et à peine entamé, vise à renforcer la participation des enfants et des parents, et à encourager le débat professionnel et l'échange de bonnes pratiques. Le P.I.P.P.I. (*Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione* – plan d'action pour la prévention de l'institutionnalisation) instaure un système complet de prise en charge à l'intention des familles vulnérables, qui fait de la participation des familles elles-mêmes l'un de ses principes de fonctionnement. Le plan d'action a été mis en place à titre pilote dans dix villes italiennes en 2011 et 2012. Conçu en tant qu'initiative de recherche-action, il a pour objectif principal d'éviter le placement d'enfants en dehors du foyer. Les activités promues visent à une autonomisation accrue des parents et à l'amélioration de leurs aptitudes parentales, à l'implication totale dans la vie scolaire des enfants et au renforcement des réseaux sociaux



(facteurs environnementaux et familiaux). Des groupes de parents sont organisés et une procédure a été mise en place en vue d'associer chaque famille-cible à une famille de soutien, la seconde aidant la première au niveau de la vie et des tâches quotidiennes, tant sur le plan pratique qu'affectif.

La **Lituanie** a créé des centres d'aide et de services sociaux qui, placés sous la tutelle des autorités locales, correspondent aux CPAS belges. Ils assument les fonctions qui leur sont déléguées à la fois par le gouvernement central et par les autorités locales, mais ils n'ont pas pour mission de subventionner ou de promouvoir directement le développement socioculturel ou la participation socioculturelle des enfants. Les questions relatives à la participation des enfants à des activités culturelles et sportives relèvent de la compétence du ministère de la Culture, du département de la culture physique et du sport, et d'une série de services pertinents au sein des autorités locales. Étant donné la dispersion des responsabilités, la pénurie de ressources et le fait que la participation socioculturelle des enfants ait tendance à être considérée comme un luxe, les possibilités pour des enfants précarisés de prendre part à des activités socioculturelles sont extrêmement limitées. Le pays souffre en outre d'une forte pénurie d'installations sportives et de loisirs actifs, dans les régions rurales en particulier. L'éducation et la prise en charge de la petite enfance sont, à l'heure actuelle, les principales préoccupations en matière de politique relative aux enfants, laquelle s'est notamment concrétisée par la création d'un «panier éducatif» préscolaire universel pour les enfants de 4 à 6 ans, et par des engagements fermes de la part du gouvernement d'accroître l'offre. Même si elle n'en est encore qu'à ses débuts, la participation socioculturelle des enfants se développe en Lituanie: c'est ainsi notamment qu'un «panier d'éducation non formelle» a été instauré à titre pilote à l'intention des enfants de 4 à 19 ans. Il vise à promouvoir le développement et l'accessibilité de services culturels et sportifs, et d'autres services non formels axés sur l'épanouissement, mais en se concentrant sur leur organisation plutôt qu'en favorisant leur accessibilité pour des enfants défavorisés grâce à un financement spécifique.

Le **Luxembourg** ne s'est pas doté d'un droit à la participation socioculturelle, mais il s'est doté de toute une série de mesures destinées aux enfants vivant dans des familles à bas revenu, y compris des mesures visant leur participation socioculturelle. Ces enfants bénéficient gratuitement de 25 heures d'enseignement et d'accueil extrafamilial et extrascolaire par semaine. Des tarifs réduits sont en outre appliqués en cas de dépassement des 25 heures gratuites. Des chèques-services peuvent être réclamés par les parents pour tout enfant de 0 à 12 ans vivant dans le pays, et servir pour ces prestations. Un rôle particulièrement important est assuré par les Maisons relais (MR), nouveau type de service introduit dans le cadre des réformes de 2005 qui offre des prestations plus larges que l'accueil classique des enfants (aide aux devoirs, cantines, activités durant les vacances, activités extrascolaires et activités relevant de l'éducation non formelle). Le «chèque-service accueil» (CSA) s'inscrit pour sa part dans la volonté plus large du Luxembourg d'étendre et d'investir dans les activités extrascolaires. Il vise à garantir l'accès à ces services à tous les enfants indépendamment de la situation sociale et économique des parents, et à promouvoir l'égalité des chances et l'égalité des genres pour tous. Il convient de citer également le «passeport culturel», introduit en 2010 dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale: destiné aux personnes considérées comme socialement défavorisées, il leur donne un accès gratuit aux musées

et leur accorde des réductions pour les spectacles de théâtre et d'autres manifestations culturelles.

Malte présente des éléments communs avec le modèle belge, et notamment l'idée d'un guichet unique pour l'offre de divers services d'aide sociale. Les Centres de ressources communautaires AĊCESS y fonctionnent en effet comme une plateforme proposant toute une série de services de soutien aux personnes et aux familles, y compris des structures d'accueil de jour pour les enfants de moins de trois ans et des services de jour pour les personnes handicapées. Cependant, si certains prestataires particuliers proposent aux catégories de la population les plus modestes de participer à des activités socioculturelles à titre gratuit ou subsidié, cette offre est variable et il n'existe aucun programme national prévoyant de subventionner ce type de participation à l'intention des personnes à faible revenu et de leurs enfants. Le principal document de stratégie maltais dans le domaine de la pauvreté infantile, à savoir le Rapport de stratégie national sur la protection sociale et l'inclusion sociale, fait néanmoins de l'amélioration du développement personnel des enfants l'un de ses trois grands axes d'action – citant dans ce contexte le niveau d'études, l'aptitude à l'emploi, l'apprentissage informel, la citoyenneté active et la participation à des activités sportives et créatives.

Le droit à la participation socioculturelle n'est pas codifié dans la loi pertinente en **Norvège** (loi de 2009 sur les services sociaux dans l'administration du travail et de la protection sociale), mais les commentaires relatifs à cette législation affirment que les dépenses liées à des activités courantes de loisirs doivent être considérées comme faisant partie des dépenses ordinaires de subsistance. La politique norvégienne insiste tout particulièrement sur le droit des enfants de prendre part aux activités récréatives et scolaires normales pour leur âge. Il semble que les CPAS belges exercent des fonctions largement identiques à celles des agences conjointes pour l'emploi et la protection sociale (NAV) norvégiennes, qui gèrent les services relevant de la sécurité sociale et du marché du travail. La Norvège s'est dotée en outre de programmes de subventions dans le cadre de son plan d'action contre la pauvreté. Les deux programmes principaux de ce type couvrent respectivement des subsides destinés aux enfants et aux jeunes des grandes zones urbaines (qui servent généralement à financer des activités récréatives et de vacances axées sur l'inclusion) et des subsides destinés à prévenir et à réduire la pauvreté parmi les enfants, les jeunes et les familles en contact avec les services sociaux des agences NAV (qui sont généralement consacrés à renforcer les compétences et la coopération au niveau des services sociaux, et affectent certains fonds au soutien d'activités parascolaires). Les subsides ne servent cependant pas nécessairement en Norvège à venir en aide à des personnes individuelles – ils ont une composante systématique et sont régis par un principe d'universalité, ce qui signifie que les activités financées doivent être ouvertes et accessibles à tous les enfants et les jeunes afin d'éviter toute stigmatisation.

En **Espagne**, les services éducatifs, sociaux et familiaux sont fortement décentralisés. La lutte contre la pauvreté infantile ne fait pas l'objet d'une stratégie spécifique, mais elle est abordée au travers d'autres actions. L'une des plus pertinentes dans la perspective du présent examen par les pairs est le *Plan stratégique national pour l'enfance et l'adolescence* (PENIA), qui instaure un cadre de coopération pour la prestation d'actions en rapport avec la santé, l'éducation et la famille, ainsi qu'en matière d'environnement physique, social, culturel et politique. L'un des objectifs du plan est de favoriser un environnement physique, écologique, social, culturel et politique propice au bon développement des capacités des



enfants; un autre vise à garantir la participation effective des enfants et des adolescents en tant que citoyens. La participation à des activités socioculturelles, sportives et récréatives n'est cependant pas couverte par un régime national tel que celui adopté en Belgique, même si les conseils municipaux et des ONG peuvent aider les familles démunies dans ce contexte. Il existe par conséquent de fortes variations en termes de disponibilité et d'accès pour ce qui concerne ce type d'aide. La crise économique actuelle et la nécessité de réduire le déficit public ont en outre pour effet de réduire les dépenses qui y sont affectées.

Au niveau européen, la COFACE souligne le lien entre pauvreté infantile et pauvreté familiale. Elle estime que les formes diverses que revêt la pauvreté font qu'une approche «taille unique» ne peut réussir. La COFACE tente d'obtenir que 2014 soit l'Année européenne de la conciliation de la vie professionnelle et la vie familiale. Elle insiste sur la nécessité d'une approche intégrée de la participation socioculturelle des enfants. Les activités devraient être ouvertes à tous sans cibler de groupes d'enfants particuliers. La COFACE encourage les partenariats entre autorités régionales et locales, établissements scolaires, organisations familiales et société civile. Dans la conjoncture actuelle, les restrictions budgétaires et les mesures d'austérité – dans les pays d'Europe méridionale, centrale et orientale surtout – peuvent avoir des effets dévastateurs.

Eurochild se réjouit de la politique belge en raison de sa perspective multidimensionnelle et de sa focalisation sur l'inclusion sociale et l'égalité de chances pour les enfants confrontés à la marginalisation. L'approche stratégique d'Eurochild s'articule autour d'une volonté de veiller à ce que les services destinés à la petite enfance portent sur le développement éducatif plus large de l'enfant, y compris l'éducation dans des cadres non formels. La promotion de pôles d'apprentissage, déjà en place à certains endroits, peut y contribuer. Il s'agit de «boîte à outils» destinées à faire participer les enfants aux décisions ayant un impact sur leur vie. Eurochild recommande l'adoption d'un processus budgétaire intégré et axé sur les résultats, qui mette en évidence les effets positifs sur le développement humain des enfants au sein des familles – processus qui devrait impliquer les parties prenantes, y compris la société civile. Selon Eurochild, un leadership européen s'impose plus que jamais en la matière et des avancées significatives sont possibles dans la lutte contre la pauvreté infantile au titre des objectifs de la stratégie Europe 2020, de la recommandation attendue prochainement et du nouveau règlement sur les modalités de dépenses des Fonds structurels.

D. Principales questions examinées pendant la réunion

La discussion extrêmement enrichissante entre les participants à l'examen par les pairs peut être résumée autour de cinq thèmes principaux.

La **signification précise** de «participation socioculturelle» a été une thématique majeure, d'autant plus que l'expression a des références multiples et que sa signification risque d'être vague du fait qu'elle n'est pas tellement répandue. La partie «socioculturelle» de l'expression peut se comprendre comme incluant des activités à caractère culturel, social, sportif et éducatif. Il a été suggéré, dans l'intérêt d'une clarification de sa signification, que «socio-culturel» s'entende comme un point situé sur un continuum: l'une des extrémités de celui-ci regrouperait les activités axées sur l'éducation et l'apprentissage (y compris l'éducation civique) – cet ensemble de références faisant le lien entre la participation socioculturelle des enfants et leur développement éducatif; on trouverait à l'autre extrémité des activités de développement à caractère plus général (culturelles et sportives notamment) axées sur la socialisation et le développement d'une série de capacités et d'aptitudes sociales. Une autre façon de représenter ces deux volets serait de parler d'éducation formelle et d'éducation informelle.

La signification de la partie «participation» de l'expression est tout aussi diverse et contestée, et la discussion a mis en évidence la nécessité d'envisager la «participation» de manière relativement complexe. Dans une première interprétation, la participation est principalement perçue comme un accès à des services socioculturels et d'aide sociale. Une autre interprétation, très différente, du terme «participation» se concentre sur l'implication des parties prenantes dans les processus décisionnels – s'inspirant d'idées de fonctionnement démocratique et d'éducation à la citoyenneté. Ces deux approches s'inscrivent dans un même continuum, mais il convient de les distinguer car leur mise en œuvre requiert des outils différents. Ainsi par exemple, pour parvenir à une participation en tant qu'accès, on peut envisager l'octroi de fonds aux institutions locales ou nationales pour financer des chèques-services, des cartes de réduction spéciales, des avantages économiques ou des «passeports» sous une forme ou une autre. L'un des principes de base doit être ici l'égalité d'accès. Un ensemble de mesures beaucoup plus fondamentales s'impose pour parvenir à une participation aux prises de décisions, en ce compris créer les possibilités de devenir participants et développer les compétences requises à cette fin. Il convient de reconnaître aussi que nous commençons à peine à comprendre la participation des enfants et à la rendre possible.

La seconde grande thématique examinée portait sur les **liens entre participation socioculturelle et pauvreté infantile**. On peut illustrer cette discussion en l'articulant autour des différents arguments qui sous-tendent l'adoption d'une politique en faveur de la participation socioculturelle. L'un de ces arguments est la prévention de l'isolement social des enfants précarisés. L'intégration rendue possible par une participation socioculturelle est particulièrement importante pour certains groupes d'enfants – en particulier ceux qui appartiennent à des minorités ayant leur propres établissements préscolaires ou ceux qui suivent leur scolarité dans des classes exclusivement composées de membres de leur propre groupe ethnique (ce qui est parfois le cas des enfants roms) – car elle leur permet de



se mêler et d'avoir des contacts avec des membres du groupe majoritaire. Selon un second argument, l'accent mis sur la participation des usagers peut être un moyen de promouvoir des approches intégrées et coordonnées: réserver une place centrale à l'usager, et écouter ce qu'il a à dire, favorise la coopération entre différentes agences tout en augmentant les chances de concevoir des interventions utiles aux bénéficiaires. Les usagers marginalisés sont cependant rarement en mesure de prendre une part active au processus et risquent d'exprimer des besoins n'allant pas au-delà de leur situation immédiate. Selon un troisième argument, le développement de services sociaux, éducatifs, culturels et sportifs peut être envisagé (et encouragé) en tant que création et diffusion d'une innovation sociale. Quatrièmement, la participation socioculturelle contribue à remédier à l'exclusion dans la mesure où elle peut générer un sentiment d'appartenance et de reconnaissance, en particulier chez les personnes issues de groupes ou de cultures minoritaires (à condition, bien sûr, qu'il existe un respect à l'égard des antécédents culturels et des situations de départ de tous les participants).

Un troisième grand thème de discussion a porté sur les **obstacles à la participation socioculturelle des enfants**, et surtout de ceux appartenant à des milieux défavorisés. La discussion peut être résumée ici en précisant les six types principaux d'obstacles dégagés par les participants.

- Les obstacles financiers sont parmi les plus évidents – engendrés par le manque d'argent des familles et par le faible degré de priorité accordé à la participation socioculturelle lorsque les ressources financières font défaut. Il est important de constater également que la non-participation à des activités socioculturelles peut être associée à toute une série d'éléments «déclencheurs» tels que la perte d'emploi des parents, l'utilisation de l'argent pour répondre à des besoins plus fondamentaux, etc.
- Des obstacles culturels à la participation peuvent être causés par des blocages liés au milieu culturel des enfants et des adultes, ou par un «aveuglement culturel» ou un manque de multiculturalisme de la part des services. Il arrive que ces obstacles soient liés à des difficultés linguistiques ou à un manque d'information: il se peut en effet que des immigrés récents tout comme des familles minoritaires isolées n'aient pas connaissance des possibilités de participation ou ne possèdent pas les «ressources culturelles» nécessaires (la langue notamment) pour y prendre part. Il arrive aussi qu'une réticence se manifeste en raison de principes culturels: ainsi des familles peuvent-elles ne pas laisser leurs enfants participer à des organisations émanant du groupe majoritaire de crainte qu'une nourriture «impure» leur soit proposée ou qu'ils soient encouragés à des contacts avec des personnes de l'autre sexe d'une manière qui soit culturellement inadmissible. Il arrive enfin que les services ne soient pas suffisamment ouverts à d'autres cultures ou à certains sous-groupes de la population. Ces obstacles sont, de toute évidence, difficiles à surmonter, mais une prise de conscience de la problématique peut faciliter la recherche de solutions qui soient acceptables pour tous.
- Les barrières spatiales peuvent se manifester par des disparités importantes entre régions ou zones géographiques en termes de disponibilité ou d'accès à des infrastructures socioculturelles. Il suffit de penser aux différences entre contexte urbain et contexte rural, par exemple. Un problème connexe peut découler du fait que cer-

taines activités relevant de la participation socioculturelle sont financées par des sources locales, et que les services concernés de certaines administrations locales autonomes manquent des moyens nécessaires. Par ailleurs, la présence d'organisations non gouvernementales susceptibles de contribuer à la participation socioculturelle des enfants varie d'une région à l'autre. Un obstacle supplémentaire provient de l'impossibilité d'accéder aux transports: en zone rurale, le problème est lié aux longues distances et à l'offre limitée de transports publics; en zone urbaine, il peut être lié au prix excessif ou au manque de sécurité des transports en commun.

- Des obstacles technologiques peuvent survenir lorsque des enfants et des jeunes qui n'ont pas accès à un ordinateur et/ou à une connexion Internet raisonnablement rapide sont exclus d'activités faisant désormais partie intégrante de la culture de l'enfance et de l'adolescence (réseaux sociaux, jeux informatiques, etc.). En aidant les familles à faible revenu à acquérir un ordinateur, le dispositif belge contribue à remédier à ce problème.
- Un autre type d'obstacle est de nature administrative et concerne la difficulté d'atteindre les personnes dont les besoins sont les plus grands. C'est l'un des points faibles d'une approche ciblée telle que celle adoptée par la «mesure PSC», un autre étant le risque de stigmatisation. L'une des façons de toucher l'ensemble des familles et d'éviter la stigmatisation consiste à conjuguer approche universelle et approche plus spécifique. Un facteur connexe réside dans les compétences et connaissances insuffisantes des professionnels quant à la manière d'habiliter les enfants à la gestion des activités. On peut y ajouter le fait que de nombreuses institutions, de même que ceux qui travaillent pour elles ou en leur sein, ne sont pas particulièrement favorables à des actions auprès des groupes de population les plus démunis. Des questions de classe et de culture prévalent souvent.
- Outre les différents obstacles déjà évoqués, les participants à l'examen par les pairs ont attiré l'attention sur les «obstacles internes» à la participation socioculturelle des enfants. Il s'agit notamment du manque de respect de soi et du sentiment de sa propre valeur, de même que du manque de confiance et «d'aptitudes sociales» – autant de facteurs susceptibles de réfréner la participation des enfants. Les enfants «différents» à certains égards – parce qu'ils appartiennent à un groupe minoritaire ou qu'ils sont atteints d'un handicap, par exemple – sont particulièrement enclins à connaître ce type d'obstacle.

Les questions relatives à **la conception et la mise en œuvre des politiques** ont été largement débattues et de très nombreux aspects ont été mis en lumière.

De l'avis assez général, les politiques en matière de participation socioculturelle ne peuvent se substituer à d'autres politiques axées sur la pauvreté, mais doivent s'inscrire dans un ensemble d'actions visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Il a également été suggéré de renforcer la participation socioculturelle en l'intégrant dans les documents stratégiques relatifs aux enfants.

- Les participants ont insisté sur la nécessité d'une approche holistique qui chercherait à favoriser le développement et l'éducation des enfants en considérant comme normal d'y intégrer la participation socioculturelle. Une telle démarche contribuerait



à faire de cette participation un message à la fois important et positif. L'instauration d'une approche intégrée et coordonnée de la participation socioculturelle requiert également la mise en réseau (tant au niveau officiel qu'officieux) d'institutions œuvrant dans différents domaines (éducation, sports, culture, protection sociale, etc.) et la création de partenariats entre institutions publiques, autorités locales et organisations non gouvernementales. Le rôle des ONG dans la promotion de la participation a été particulièrement souligné. Les systèmes de binômes et de référents dans les institutions sont un moyen efficace en termes de coûts de surmonter les obstacles et d'assurer la participation d'enfants issus de milieux divers. Les bénévoles jouent un rôle important à cet égard. La recherche de solutions aux problèmes des enfants sur les lieux mêmes où ils se rendent – écoles, clubs de jeunes, etc. – devrait être un principe acquis quelle que soit l'approche stratégique.

- L'ensemble des participants à l'examen par les pairs étaient d'accord sur le fait d'impliquer les enfants dans les décisions relatives à leur développement. De l'avis général, ce message devrait être conservé dans la recommandation de l'UE attendue sous peu, et les décideurs devraient tirer parti des informations sur le moyen d'y parvenir concrètement. À ce propos, les participants à l'examen ont été informés que le Conseil de l'Europe étudie actuellement à l'intention des États membres un outil d'auto-évaluation concernant la mise en œuvre de la participation des enfants et des adolescents selon la Convention des Nations unies relatives aux droits de l'enfant. L'outil en question sera inauguré en 2014.
- La question des moyens de stimuler la participation a également été abordée. On peut citer, parmi les exemples de bonnes pratiques décrits, les programmes qui, mis en place en France et en Roumanie, octroient des points aux enfants pour leurs résultats scolaires en leur permettant de les utiliser pour des activités telles que des camps d'été. Des activités socialement utiles telles que le nettoyage de certains quartiers peuvent également s'inscrire dans la participation des enfants. Il a été suggéré qu'au lieu de traiter la « mesure PSC » comme une annexe à la scolarité, il conviendrait peut-être d'opérer un changement de paradigme et de l'utiliser comme un moyen de scolarisation. Plusieurs pays européens se sont déjà dotés de certaines formes de participation civique des enfants (élection de conseils des enfants au niveau municipal, par exemple).
- Il a été souligné que la disponibilité des parents ou tuteurs en termes de supervision constitue une condition importante de participation des enfants, et des jeunes enfants surtout. La pauvreté à l'aune du temps est une préoccupation croissante en Europe de sorte que le manque de temps parental peut également contribuer à freiner la participation des enfants.
- Une large discussion a porté sur le rôle de l'État (et ses limites) en matière de participation. Certains orateurs ont défendu le point de vue selon lequel la participation devrait être envisagée comme un continuum incluant l'éducation. D'autres ont fait valoir que toute définition devrait limiter strictement le rôle de l'État à celui de source d'investissement social. Il faut se rappeler également que, dans certains pays, le rôle de l'État est circonscrit par la loi ou la pratique. En Allemagne, par exemple, le droit primordial de décider de l'éducation des enfants appartient aux parents et il est consacré par la constitution (article 6 de la Loi fondamentale). Ce

«principe de la priorité parentale» explique pourquoi de nombreux programmes allemands visent à renforcer l'aptitude des parents à venir en aide à leurs enfants. Considéré de manière plus générale, ce principe suggère qu'il convient toujours de s'efforcer d'associer le plus possible les parents (directement ou indirectement) aux services et activités destinés aux enfants. Il implique également, entre autres, que faire de la participation un droit individuel de l'enfant pourrait se heurter à des difficultés juridiques et autres. Or, si elle n'est pas codifiée d'une manière ou d'une autre, la participation socioculturelle pourrait bien être privée d'allocations budgétaires de la part des autorités municipales, régionales et nationales en période d'austérité.

- Les participants à l'examen par les pairs ont également convenu qu'une place plus grande devrait être réservée à des recherches sur l'impact d'une participation – ou d'une non-participation – socioculturelle sur les enfants. Une analyse plus poussée des effets de la participation socioculturelle des enfants pourrait étayer l'argumentation en faveur de l'investissement social. Elle pourrait également servir à faire de la participation socioculturelle l'un des indicateurs de dénuement matériel dans l'UE.
- Il convient aussi de veiller à une plus grande sensibilisation quant à l'importance de la participation socioculturelle des enfants précarisés, laquelle n'est pas largement reconnue comme une problématique à part entière et risque dès lors de figurer au bas de la liste des priorités de parents et de pouvoirs publics se considérant relativement pauvres.

Enfin, un certain nombre de points importants ont été formulés à propos de la «**mesure PSC**». Il a été souligné premièrement que cette mesure vise à encourager la créativité plutôt qu'à imposer une approche particulière à l'échelon local. Certains participants ont fait valoir que si le régime de PSC est actuellement axé sur la demande des usagers, une approche axée sur l'offre pourrait également être tentée – la participation socioculturelle étant alors proposée et encouragée par les CPAS. Il existe également une possibilité de mobilisation dans le cadre de la politique belge: les usagers n'accèderaient pas simplement à ce qui existe, mais pourraient créer quelque chose, voire même bénéficier de ressources pour mettre en place leur propre activité participative. Le risque inhérent à cette approche serait que les enfants précarisés n'aient finalement de contact qu'avec des enfants dans la même situation, mais la mesure est en principe suffisamment large pour intégrer le concept d'enfants (ou d'adultes) créant eux-mêmes quelque chose.



E. Principaux enseignements

- **La pauvreté n'est pas seulement une question d'argent, c'est aussi une question d'accès** à l'éducation, à la santé, aux structures d'accueil pour enfants, aux aides familiales, etc. Aussi la lutte contre l'exclusion sociale découlant de la pauvreté requiert-elle une approche multidimensionnelle.
- Dans la plupart des pays européens, **les enfants sont plus souvent menacés de pauvreté que les adultes**. En période d'austérité, **le nombre d'enfants à risque est probablement appelé à augmenter**. Cette menace est particulièrement grave car outre ses **effets** à court terme **sur les enfants, la pauvreté a des effets plus durables qui se manifesteront tout au long de leur vie**.
- Il pourrait s'avérer nécessaire, **dans le climat économique actuel en particulier**, de justifier les mesures de participation socioculturelle en termes d'**investissement social**. Il convient de rappeler cependant que ces mesures peuvent également apporter aux enfants concernés des **avantages majeurs auxquels aucune valeur économique ne peut être attribuée** (estime de soi, sentiment identitaire, amitié et bonheur, par exemple).
- Il est extrêmement important d'être **à l'écoute attentive des besoins des enfants** et de leur offrir toutes les possibilités de se développer et de faire entendre leur voix. À cet effet, enfants, parents et familles doivent être activement associés à l'élaboration des mesures de participation socioculturelle.
- Le dispositif belge est un bon exemple de **mesure à petite échelle et relativement peu coûteuse qui, ciblant les plus vulnérables, ont un effet de levier** en ce sens qu'elles génèrent d'autres actions et engagements.
- Le dispositif belge est un bon exemple d'**interaction entre le niveau local et un cadre national solide**. C'est ainsi notamment qu'il prévoit des **modalités de financement flexibles** qui peuvent s'adapter à des conditions et priorités locales différentes.
- En utilisant les **CPAS comme intermédiaires pour la concrétisation des mesures PSC**, la Belgique a franchi une étape importante en termes de **ciblage** de ces mesures.
- Il existe cependant une certaine **«déperdition»** du fait qu'un nombre non négligeable d'enfants qui devraient bénéficier des mesures en question n'ont aucun lien avec des usagers de CPAS. Le faible recours à ces mesures constitue en outre une préoccupation majeure et il convient de tenir compte des causes de cette situation (manque d'information, stigmatisation, etc.) lors du processus de développement et de mise en œuvre.
- La concrétisation des «mesures PSC» par les CPAS comporte le **risque d'une exclusion** de certains ménages du bénéfice des dites mesures, même s'ils sont usagers d'un centre. Il est fréquent en effet que le personnel des organisations de services

ayant pour vocation première de fournir une aide sociale soumise à conditions de ressources ait tendance à penser en termes de clients «dignes» et «non dignes» d'en bénéficier.

- La **stigmatisation des bénéficiaires** des subsides PSC est un risque réel, mais qu'il est possible de contourner. Ainsi par exemple, une municipalité peut décider de délivrer à tous les enfants vivant sur son territoire une carte d'accès à une installation sportive. De deux choses l'une: soit ces cartes sont délivrées gratuitement à tous, soit elles sont conçues de manière à ce qu'il soit impossible de faire la distinction entre les titulaires qui ont payé leur carte et ceux qui l'ont reçue gratuitement.
- Les systèmes de binômes et de référents dans les institutions sont un moyen efficace en termes de coûts de surmonter certains obstacles et de faire participer des enfants de différents milieux. Le rôle des bénévoles est important à cet égard.
- Plusieurs participants à l'examen par les pairs ont fait valoir que la participation socioculturelle des enfants devrait également faire l'objet d'une promotion dans les **écoles**. Dans certains pays européens, par exemple, le nombre d'enfants qui ne peuvent, pour des raisons financières, prendre part à des excursions et voyages scolaires est en progression. Des ressources permettant de financer discrètement leur participation devraient être prévues.
- Les enfants **issus de l'immigration/de communautés roms** sont, dans certains cas, moins susceptibles que les autres de participer aux activités socioculturelles locales. Un facteur lié au **sexe** intervient également dans certaines communautés immigrées: les garçons qui en sont issus éprouvent moins de difficultés que les filles à prendre part à ces activités.



F. Relation/contribution de l'examen par les pairs à la stratégie Europe 2020

La plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui fait partie de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, insiste sur la nécessité de recenser les bonnes pratiques et de promouvoir l'apprentissage mutuel. Le présent examen par les pairs apporte clairement sa contribution à ce processus dans le cadre d'une problématique fondamentale: la pauvreté et le bien-être des enfants. Les mesures en faveur de la participation socioculturelle soutiennent plus particulièrement les objectifs de la stratégie Europe 2020 relatifs à l'éducation – ramener le taux d'abandon scolaire à moins de 10% – et à la pauvreté et l'exclusion sociale – réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ou menacées de l'être. Les actions et services déployés au niveau local cherchent à intervenir dans la transmission intergénérationnelle de la pauvreté par des moyens relativement peu coûteux.

Une recommandation attendue prochainement de la part de la Commission européenne concernant la lutte contre la pauvreté infantile et la promotion du bien-être des enfants constitue un volet important de l'agenda européen en matière d'inclusion sociale. Les participants à l'examen par les pairs ont préconisé qu'elle soit parachevée et mise en œuvre dans les plus brefs délais. Il a été suggéré que la promotion de la participation socioculturelle des enfants soit l'une des priorités mises en avant dans la recommandation au titre d'un engagement à accroître les opportunités et la mobilité sociale, et à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale. Il incombe parallèlement de tenir compte de la diversité des besoins des enfants. Ceux-ci ne forment pas un ensemble indifférencié: ils se distinguent par leur âge, leurs origines et leur sexe, entre autres. S'agissant de la participation, la politique de l'UE devrait également intégrer le fait que tous les professionnels qui travaillent avec des enfants doivent être à leur écoute. Les discussions ont également mis en évidence les passerelles et les liens entre les différents échelons de l'action publique (intégration verticale) et entre ses différents domaines d'intervention (intégration horizontale, notamment pour ce qui est du soutien parental).

Références

Commission européenne (2011), Material Deprivation among Children, Note de recherche 7/2011, Bruxelles. Disponible sur: http://www.socialsituation.eu/research-notes/SSO%20RN7%20Material%20Deprivation_Final.pdf

Frazer, H. et Marlier, E. (2007), La lutte contre la pauvreté des enfants et la promotion de leur inclusion sociale dans l'UE – Leçons principales, Rapport de synthèse, Étude indépendante basée sur les rapports nationaux remis par les experts nationaux indépendants sur l'inclusion sociale pour le premier semestre 2007, Luxembourg: CEPS/INSTEAD. Disponible sur: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?policyArea=&type=0&country=0&year=2007&advSearchKey=Tackling+child+poverty&mode=advancedSubmit&langId=en>

TARKI (2010), Child Poverty and Child Well-being in the European Union, Rapport préparé pour la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances (Unité E.2) de la Commission européenne, Budapest: TARKI. Disponible sur: <http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/index.html>

Vermeersch, L., Noël, L., Vandenbroucke, A. (2011), Examples of Participation: Evaluation of Federal Measures for the Promotion of Social, Cultural and Sporting Participation of PSWC Clients, with Special Attention to the Measure for Combating Child Poverty, Management Summary, étude commanditée par le SPP Intégration sociale, HIVA-KU Leuven – Metices-ULB, Leuven-Bruxelles.



Commission européenne

Lutter contre la pauvreté infantile grâce à des mesures qui favorisent la participation socio-culturelle des clients des Centres Publics d'Action Sociale

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne
2013 — 26 pp. — 17,6×25 cm

ISBN 978-92-79-27298-1

ISSN 1977-8015

doi: 10.2767/86341

Cette publication est disponible en anglais, en français, en allemand et en néerlandais.

**COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS
DE L'UNION EUROPÉENNE?**

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du Journal officiel de l'Union européenne, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

Lutter contre la pauvreté infantile grâce à des mesures qui favorisent la participation socio-culturelle des clients des Centres Publics d'Action Sociale

Pays hôte : Belgique

Pays pairs : Allemagne - Croatie - Espagne - Finlande - France - Italie - Lituanie - Luxembourg - Malte - Norvège

Parties prenantes : Eurochild, COFACE

Dans l'Union européenne, un enfant sur cinq vit dans un ménage menacé de pauvreté. Étant donné que ces familles sont contraintes d'économiser sur tous les besoins sauf les plus élémentaires, les dépenses liées par exemple aux activités éducatives ou récréatives tendent à être limitées. Cela est potentiellement préjudiciable pour les perspectives d'avenir des enfants. Les expériences vécues au cours de la petite enfance ont en effet un impact significatif sur les conditions de vie tout au long de la vie et sont par conséquent cruciales pour l'inclusion sociale à l'âge adulte. Afin de traiter ces problématiques, une stratégie multidimensionnelle à long-terme répondant au déficit en termes de participation socio-culturelle est nécessaire.

En Belgique, chaque commune dispose d'un Centre Public d'Action Sociale (CPAS) qui propose différents types de soutien et d'aide aux personnes dans le besoin (par exemple un soutien au revenu, une assistance légale ou médicale). Le gouvernement fédéral verse 6,7 millions d'euros aux CPAS pour promouvoir la participation des jeunes dans des activités sociales et culturelles. Il existe également des subventions (de l'ordre de 4,2 millions d'euros au total) pour améliorer les mauvaises conditions de vie des mineurs. Celles-ci peuvent être utilisées pour toute une série de mesures telles que le soutien parental, l'assistance éducative (comme les écoles de devoirs) ou l'aide pour répondre aux besoins en soins de santé (par exemple pour couvrir les frais liés à des prothèses auditives ou à des lunettes). L'efficacité du système belge s'explique largement par la collaboration fructueuse entre les autorités locales et le gouvernement central.

Les efforts déployés pour lutter contre la pauvreté infantile et l'exclusion sociale ainsi que pour éviter la transmission intergénérationnelle des désavantages sont des investissements essentiels pour l'avenir et contribuent directement à la stratégie Europe 2020.

