



Commission
européenne



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

Politiques territoriales en zones urbaines:
comment promouvoir de **bonnes**
conditions de vie pour les enfants et
les jeunes

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Norvège, 13-14 novembre 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>

Politiques territoriales en zones urbaines:
comment promouvoir de **bonnes**
conditions de vie pour les enfants et les
jeunes

MARY DALY

UNIVERSITY OF OXFORD

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Commission européenne

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion
Manuscrit terminé en janvier 2013

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=1024&langId=fr>

*EEurope 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 978-92-79-28640-7

ISSN 1977-8015

doi: 10.2767/15459

© Union européenne, 2013

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Table des matières

Résumé	5
A. Le contexte européen	8
B. Les mesures/bonnes pratiques du pays hôte examinées	11
C. Politiques et expériences des pays pairs et contributions des parties prenantes	14
D. Principales questions examinées pendant la réunion	18
E. Conclusions et enseignements	22
F. Contribution de l'examen par les pairs à la stratégie Europe 2020	24
Références	25





Résumé

Axé sur le thème des politiques territoriales destinées à promouvoir de bonnes conditions de vie pour les enfants et les jeunes, le présent examen par les pairs a été organisé à Oslo les 13 et 14 novembre 2012 par la Direction norvégienne de l'Intégration et de la Diversité (IMDi). Outre des délégués de différents départements ministériels, instituts et organisations du pays hôte, il a rassemblé des représentants de six pays pairs: l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Grèce et la Roumanie. Ils ont été rejoints par des parties prenantes (Eurocities et le Réseau européen anti-pauvreté – EAPN) ainsi que par l'experte thématique Mary Daly de l'université d'Oxford et un représentant de la Commission européenne (DG Emploi, affaires sociales et inclusion). Le thème du présent examen par les pairs était étroitement lié à celui de l'examen récemment organisé en Belgique à propos de la lutte contre la pauvreté des enfants.¹

L'approche norvégienne présentée ici s'articule autour d'un système de subventions et d'un plan d'action de grande ampleur pour lutter au niveau municipal contre certains aspects essentiels de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans une zone à faible revenu de la ville d'Oslo. Elle cible prioritairement les enfants et les jeunes exposés au risque de pauvreté, et plus spécialement ceux qui appartiennent à des ménages issus de l'immigration non occidentale. Le Plan s'inscrit dans une approche territoriale de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Le volet du Plan retenu pour l'examen par les pairs, qui constitue l'une des plus vastes initiatives de ce type jamais menées en Norvège, se caractérise par une approche à la fois large et intégrée de la pauvreté des enfants et des jeunes, qui met l'accent sur le développement de la petite enfance, la santé, les services à la jeunesse et la familiarisation des enfants migrants et de leurs parents avec la langue et la culture norvégiennes.

Les différents documents et exposés ont donné lieu à des débats approfondis que l'on peut regrouper autour de six grands thèmes.

Le lien entre approche universelle et approche ciblée et leur utilité respective ont été l'un des grands thèmes de la discussion. Les spécificités et avantages de chacune des deux approches dans le contexte actuel de crise ont donné lieu à un débat animé. La Norvège a opté pour une approche combinée tout en mettant principalement l'accent sur l'universalisme. Il s'agit d'une démarche à vocation préventive, qui vise à atteindre une couverture intégrale et à réduire le risque de stigmatisation et d'exclusion sociale pour les bénéficiaires. L'idée a été avancée que la création de liens entre mesures universelles et mesures ciblées pourrait contribuer à un meilleur fonctionnement des initiatives à l'intention des groupes vulnérables tout en générant des innovations stratégiques. La plage horaire de base gratuite dans les maternelles est l'illustration par excellence d'un lien de ce type car elle ouvre aux enfants la porte de l'éducation préscolaire et fait en sorte qu'ils y passent un certain nombre d'heures; parallèlement, cette mesure permet aux parents d'inscrire leur

¹ «Lutter contre la pauvreté infantile grâce à des mesures qui favorisent la participation socioculturelle des clients des Centres publics d'action sociale» - Examen par les pairs organisé à Bruxelles (Belgique) les 20 et 21 septembre 2012 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=fr>)



enfant en maternelle avec un horaire plus étendu s'ils le souhaitent en payant eux-mêmes les heures supplémentaires.

Un deuxième thème a porté sur **le rôle d'une approche spatiale** et sur la manière d'inscrire celle-ci dans les dispositions existantes. La Norvège a développé, à l'intérieur de son cadre stratégique anti-pauvreté, une approche spatiale ascendante de l'inclusion en collaborant étroitement avec les parties prenantes locales. Ce type d'approche présente de nombreux avantages. L'amélioration des conditions de vie renforce le sentiment d'appartenance à une communauté plus large. Les logements sociaux sont importants pour veiller à ce que les personnes en situation de pauvreté aient un endroit décent où vivre. Le rôle des prestataires de services en place a suscité pour sa part de vives discussions quant aux possibilités de collaboration entre différents acteurs et différents niveaux. Un accent plus particulier a été mis sur l'importance des services publics locaux et sur leur rôle potentiel en qualité d'employeurs et de facilitateurs de l'intégration.

La pauvreté infantile a été un troisième thème de discussion. Dans ce contexte, les participants ont envisagé à la fois l'apprentissage en cours et les spécificités de la pauvreté des enfants dans différents pays. Leurs échanges ont montré que l'ampleur du défi que constitue la pauvreté infantile varie d'un État membre à l'autre. Ils les ont également conduits à constater que les États membres affichant le taux le moins élevé de pauvreté des enfants et des jeunes sont tous des pays nordiques qui appliquent une approche à vocation fortement universelle complétée d'initiatives ciblées. La mesure dans laquelle les enfants sont la cible des initiatives varie elle aussi selon les pays. En dépit de disparités nationales majeures, la discussion a mis en évidence la valeur des structures d'accueil et de soins des enfants ainsi que de l'éducation préscolaire en tant qu'éléments de réponse à la pauvreté infantile.

6

Quatrièmement, les participants ont abordé la question de la **durabilité**. Il existe à leur avis plusieurs manières d'assurer l'avenir d'un programme tel que celui examiné, comme de n'importe quel programme d'ailleurs, lorsque son financement initial arrive à échéance. Il peut être pérennisé par exemple par un ancrage dans la législation nationale. Plusieurs autres facteurs peuvent contribuer à prolonger la vie d'un programme ou d'une mesure: l'un d'entre eux est la preuve manifeste que l'investissement consenti au niveau local a généré des gains économiques (en atténuant le besoin de prestations de la sécurité sociale, par exemple) ou des améliorations identifiables au niveau des bénéficiaires. Un autre élément de viabilité réside dans une différenciation entre les prestataires de services/gestionnaires locaux qui resteront engagés à l'égard du projet et ceux dont l'engagement n'est pas forcément permanent. Il convient de prendre en compte ces facteurs de viabilité, et d'autres, dès le premier stade du projet. La création de liens intersectoriels a également été identifiée par les participants comme un facteur potentiel de durabilité.

L'importance d'une **action directe auprès des plus vulnérables** a été le cinquième thème de discussion. Les participants ont rappelé que la formulation et la mise en œuvre de mesures pertinentes exigent de consulter les représentants des groupes cibles en vue de déterminer leurs besoins en termes de services, et la performance de ces derniers. Diverses méthodes et formes possibles ont été envisagées aux fins de ce type de consultation: enquêtes ponctuelles, panels d'utilisateurs, conférences et autres rencontres destinées à communiquer avec le public. La question du recours à des incitations à participer a égale-



ment été abordée. La gratuité de l'accueil de jour des enfants apparaît comme une mesure d'incitation manifeste dans le cas du plan d'action de Grouddalen.

Enfin, **le localisme et l'ancrage local** ont également été abordés lors de la discussion en plus de la **pondération entre niveaux national, régional et local**. Les bénéficiaires d'un programme doivent avoir un sentiment d'appropriation et d'implication, lequel peut être renforcé en les faisant participer à son élaboration et en leur demandant quels sont leurs besoins plutôt que de laisser ceux-ci à l'appréciation d'une autorité supérieure. Les priorités devraient être définies au plan local (de même que national) et il conviendrait de recourir à un éventail diversifié de techniques de sensibilisation et de contact: on songe ici à des prestataires de services de confiance tels que des centres de santé, à des brochures aisément compréhensibles et traduites dans plusieurs langues, et à des contacts personnels. Son engagement réussi fera de la communauté locale un agent du changement et un moyen de valoriser le savoir local. La pondération entre les différents niveaux en termes de décision, de financement et de prestation de services est aux yeux des participants une question urgente à l'heure où les fonds alloués à l'échelon local font l'objet de coupes sombres tandis que les responsabilités des prestataires locaux pourraient bien s'accroître et que les besoins locaux se sont très certainement accrues avec la crise.



A. Le contexte européen

Le plan d'action de Goroeddalen est étroitement lié à plusieurs thèmes de la politique sociale européenne. Cinq éléments clés s'inscrivent plus spécifiquement dans le cadre stratégique et institutionnel de l'UE:

1. Un premier élément est la focalisation sur les droits des enfants au travers notamment de la reconnaissance des enfants en qualité de titulaires de droits dans la Charte des droits fondamentaux et dans la communication «Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant» (Commission européenne, 2006). La Charte (article 24) exprime cette reconnaissance en affirmant que les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être et que, dans tous les actes qui les concernent, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. La communication de 2006 visait à l'instauration d'une stratégie européenne commune en faveur des enfants. Elle est notamment à l'origine de la mise en place du Forum européen pour les droits de l'enfant, plateforme destinée à promouvoir les droits des enfants et leur bien-être dans le cadre de l'action intérieure et extérieure de l'Union. Une nouvelle communication publiée en 2011 recommande de surcroît un agenda européen réaffirmant le ferme engagement de l'ensemble des institutions de l'UE et des États membres à l'égard de la promotion, de la protection et du respect des droits de l'enfant dans toutes les politiques européennes pertinentes, et leur volonté de concrétiser cet engagement par des résultats tangibles (Commission européenne, 2011a).
2. La problématique de la pauvreté des enfants et des jeunes est désormais au nombre des priorités de l'UE et figure de manière transversale dans plusieurs de ses domaines d'action. La lutte contre la pauvreté infantile est un axe majeur de la politique sociale européenne et a été un thème clé de la présidence belge de l'Union en 2010 et de la présidence chypriote en 2012. La pauvreté infantile est également une préoccupation prioritaire de la coopération européenne sur les questions sociales au travers plus particulièrement de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La pauvreté des enfants a fait l'objet en outre de plusieurs conclusions du Conseil (en juin 2011 tout spécialement) et elle est au cœur de la prochaine recommandation sur la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale attendue dans le cadre de l'initiative phare que constitue la Plateforme européenne susmentionnée.
3. Un troisième élément pertinent et prioritaire au niveau de l'engagement de l'UE est la question des droits, du bien-être et de la participation des jeunes. Le Conseil a approuvé en 2009 un cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (2010-2018) et la stratégie Europe 2020 consacre l'un de ses cinq grands objectifs aux jeunes (abaissement du taux d'abandon scolaire et augmentation du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur). Deux grands autres objectifs intègrent également une dimension «jeunesse», à savoir la réduction du risque de pauvreté et le relèvement de la proportion de personnes occupant un emploi. L'initiative phare «Jeunesse en mouvement» vise par ailleurs à favoriser la mobilité des jeunes, et deux autres initiatives phares les concernent également, en l'occurrence «Une stratégie



pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois» et «Une plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale».

4. Un quatrième élément lié à la politique de l'UE concerne la cohésion sociale et l'intégration des minorités et des immigrants en particulier. Pour ce qui est des minorités, plusieurs composantes de la stratégie européenne envers les Roms s'avèrent pertinentes dans le cas du présent examen par les pairs (même si la zone de Groduddalen compte des émigrés d'origines multiples et très diversifiées et ne confère aucune priorité aux Roms par rapport à d'autres migrants). La Commission européenne a adopté le 5 avril 2011 un «Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020» par lequel elle invite les États membres à élaborer ou à réviser leurs stratégies nationales d'intégration des Roms afin de relever plus efficacement les défis liés à l'inclusion des Roms, et à réaliser des améliorations tangibles d'ici la fin de la décennie (Commission européenne, 2011b). L'UE a également cherché à définir les éléments fondamentaux d'une approche stratégique en matière d'intégration culturelle des immigrants, et le Conseil a adopté en 2004 une conclusion portant sur l'établissement de principes de base communs en matière de politique d'intégration des immigrants (Conseil de l'Union européenne, 2004).
5. Un cinquième élément touchant à l'implication de l'UE concerne l'accès aux services. Largement intégré à la politique sociale européenne, l'accès aux services sociaux constitue avec le revenu adéquat l'un des piliers de la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion sociale surtout. Des services visant à la pleine participation des enfants et des jeunes s'inscrivent donc dans le droit fil de l'importance croissante accordée par l'UE – tout au long des stratégies de Lisbonne et Europe 2020, et même antérieurement – à des services de qualité dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et le chômage. Des mesures spécifiquement axées sur l'enfance et la jeunesse s'avèrent particulièrement pertinentes dans ce contexte.

Le champ d'action au niveau de l'UE est ainsi délimité, d'un côté, par une préoccupation liée à la pauvreté des enfants et des jeunes et, de l'autre, par une focalisation sur des services et d'autres moyens visant à intégrer les enfants et leurs familles, et plus particulièrement ceux qui souffrent de pauvreté et d'exclusion sociale.

Pour ce qui concerne la politique menée par les États membres face à la pauvreté des enfants, plusieurs composantes majeures peuvent être mises en évidence (Frazer et Marlier, 2007). Le premier objectif est de veiller à ce que les enfants grandissent au sein de familles disposant de ressources suffisantes pour répondre à leurs besoins essentiels. Le second est l'accès des enfants, tandis qu'ils grandissent, à des services et des possibilités qui non seulement leur garantissent une protection s'ils sont en situation vulnérable, mais leur permettent d'améliorer leur bien-être actuel et futur, et de développer ainsi pleinement leur potentiel. L'éducation de la petite enfance apparaît déterminante à cet égard. Un troisième objectif commun, même s'il est beaucoup moins systématique, consiste à favoriser la participation de l'enfant à la vie sociale et plus particulièrement à la vie récréative, sportive et culturelle.

La plupart des États membres semblent conjuguer politiques universelles et préventives avec des stratégies davantage ciblées. La pondération entre les deux types d'approches dépend toutefois de la situation propre à l'État membre concerné, ainsi que de sa tradition

politique. Frazer et Marlier (2007) soulignent que les éléments en provenance des pays où les taux de pauvreté infantile sont les plus faibles (les pays nordiques en particulier) font penser que l'approche la plus efficace réside dans des mesures ciblées sur les enfants à haut risque mais s'appuyant sur un pilier de mesures universelles. S'inscrivant dans une approche fondée sur les droits, ces pays préconisent la voie d'un «universalisme sur mesure» – une démarche à laquelle le Plan d'action de Groruddalen fait écho en conjuguant ciblage des mesures avec universalisme et localisme.

Le second domaine pertinent d'action thématique au niveau des États membres est, après la pauvreté, l'inclusion sociale des jeunes. En ce qui concerne plus précisément l'inclusion des jeunes issus de minorités, la priorité stratégique varie considérablement d'un pays à l'autre. Il s'agit toutefois d'un «domaine d'intervention» de la Stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse et de l'une des grandes priorités du programme Jeunesse en action. Ce dernier a soutenu plus de 7 100 projets dans les États membres en y consacrant près de 105 millions d'euros en 2010 et 2011. Plus de 150 000 jeunes ont pris part à ces projets et plus d'un tiers d'entre eux étaient des jeunes ayant moins d'opportunités (Commission européenne, 2012, p. 42).

Un autre thème pertinent est celui du développement urbain et de l'évolution des villes. Le défi essentiel à relever par les décideurs à cet égard est double: comment parvenir à gérer et à maîtriser le développement urbain dans une perspective sociale, et comment assurer le rôle et le financement de services étroitement liés aux municipalités. Des études montrent que les villes sont extrêmement dynamiques et en perpétuelle mutation, et que l'immigration est l'une des grandes tendances qui façonnent la vie citadine en Europe (Eurocities, 2012). Les villes ont opté pour des approches et des projets différents, mais les plus progressistes d'entre elles ont axé leurs priorités sur la recherche de solutions territoriales, sur le soutien aux familles, sur des services sociaux centrés sur les usagers et sur l'adoption d'une approche intégrée et coordonnée mettant largement l'accent sur la prévention.



B. Les mesures/bonnes pratiques du pays hôte examinées

Deux grandes initiatives ont été présentées par le pays hôte pour illustrer le thème de l'examen. La première porte sur des **subventions de l'État pour lutter contre la pauvreté des enfants et des jeunes** dans les grandes zones urbaines, octroyées par le ministère de l'Enfance, de l'égalité et de l'inclusion sociale (mécanisme de subvention amorcé en 2003). Le montant alloué à cette fin a atteint 31,5 millions NOK (4,3 millions EUR environ) en 2009, par exemple. Ces subventions se veulent un moyen de soulager et de prévenir les conditions de vie précaires parmi les adolescents et les jeunes adultes. Différents types de programmes peuvent en bénéficier: (i) loisirs (activités de vacances et parascolaires); (ii) mesures de qualification des jeunes; (iii) efforts concertés et de longue haleine pour combattre la marginalisation des enfants et des jeunes en situation de pauvreté. Les groupes principalement ciblés sont notamment les enfants issus de l'immigration, les enfants vivant dans des ménages sans emploi, et les enfants et les jeunes en décrochage scolaire. On peut citer à titre d'exemples de projets des clubs de jeunes, des vacances, des randonnées dans la nature, une aide pour les devoirs scolaires, des activités pour ceux qui ont abandonné leurs études, l'affiliation à un club de football, des cours de danse et autres activités culturelles telles que des excursions dans des parcs d'attraction, etc.

La seconde initiative est le **plan d'action de Groruddalen**. Conjointement menée par le gouvernement national et la municipalité d'Oslo, elle a débuté en 2007 pour s'achever en 2016. Elle vise à favoriser un développement urbain durable, des améliorations visibles de l'environnement, un relèvement du niveau de vie et, de façon générale, de meilleures conditions de vie sur le territoire couvert par le plan. Elle est mise en œuvre en étroite concertation avec des résidents, des organisations, des associations de quartier, des coopératives de logement, les districts urbains et les pouvoirs publics. On estime en 2012 que plus de 200 projets ont été lancés et quelque 100 millions NOK alloués chaque année. À l'échéance du plan, le montant investi dans la zone couverte sera de l'ordre de 1 milliard NOK (125 millions EUR).

Le plan d'action s'articule en quatre programmes thématiques. Celui qui fait l'objet principal de l'examen par les pairs couvre l'enfance et la jeunesse, les écoles, les conditions de vie, l'activité culturelle et l'inclusion. Il comporte six sous-programmes plus spécifiquement focalisés sur l'éducation et le développement de la petite enfance, la réduction des inégalités en matière de santé, l'amélioration des activités destinées aux jeunes et la promotion d'une vie culturelle diversifiée et inclusive. Un principe transversal sous-jacent majeur consiste à promouvoir l'intégration par l'implication et la participation des personnes concernées et par des actions volontaires. On peut citer au nombre des initiatives mises en évidence dans le cadre de l'examen par les pairs:

- **Une plage horaire de base gratuite au jardin d'enfants:** jusqu'à quatre heures gratuites par jour sont offertes à tous les enfants de quatre à cinq ans vivant sur le territoire couvert par le plan – la logique sous-jacente étant que les enfants inscrits en maternelle sont mieux préparés à l'entrée dans l'enseignement primaire en acquérant notamment une bonne connaissance du norvégien et de meilleures aptitudes sociales générales. Le système a pour objectif secondaire de sensibiliser

les parents à l'importance de leur propre maîtrise du norvégien: plusieurs services associés aux jardins d'enfants sont prévus à leur intention, tels que des programmes d'orientation parentale et des programmes à bas seuil essentiellement axés sur l'apprentissage du norvégien au travers de tâches pratiques.

- **Språkløftet:** cette «stratégie nationale de renforcement des aptitudes linguistiques et sociales des enfants s'exprimant dans des langues minoritaires» vise à faciliter la transition entre la maternelle et l'école primaire pour des enfants ayant au départ des capacités linguistiques limitées. Associant jardins d'enfants et écoles, l'initiative met l'accent sur le développement linguistique, la connaissance du norvégien et les aptitudes sociales des enfants en âge préscolaire. Des cours de norvégien sont également proposés aux personnes qui s'occupent de l'enfant – clairement leur mère dans la plupart des cas.
- **L'offensive du norvégien:** il s'agit d'une série de cours destinés aux adultes qui n'ont qu'une connaissance très élémentaire du norvégien. Inauguré en 2008, ce programme se déroule sans interruption depuis lors dans tous les districts du territoire couvert par le plan. Les participants sont en partie des nouveaux arrivants et en partie des immigrés arrivés en Norvège depuis longtemps. Les cours sont gratuits.
- **Stork Groruddalen:** cette initiative de santé publique s'adresse aux femmes enceintes et accouchées en vue d'améliorer leur état de santé et leur mode de vie. Les participantes sont recrutées par le biais des postes sanitaires. Tous les districts ayant adhéré à l'initiative Stork proposent désormais un programme d'activité physique baptisé *Smart Start* («un bon démarrage») aux femmes récemment accouchées. Une activité similaire est proposée depuis 2010 aux femmes enceintes.
- **Mesures axées sur la participation volontaire, les sports et la culture:** les initiatives s'adressant à la jeunesse sont primordiales dans ce contexte et il convient de citer ici les «phares pour les jeunes» (ungdomsfyrtårn) qui, tout en variant d'un district à l'autre, fonctionnent tous selon des principes globalement identiques, à savoir des cours, groupes et ateliers se clôturant par un spectacle, une exposition ou un concert. On peut également mentionner l'initiative Nysirkus Bjerke (Nouveau cirque Bjerke, <http://www.nysirkusbjerke.com>).

Considéré dans son ensemble, le plan d'action de Groruddalen présente plusieurs caractéristiques particulièrement intéressantes. Premièrement, il se fonde sur une approche et une vision larges de la notion d'intégration. En veillant de manière proactive à offrir aux enfants et aux parents en situation de pauvreté la possibilité de participer à une série d'activités éducatives, il propose une alternative au modèle d'activation envisageant l'intégration en termes d'emploi. Le lieu d'intégration est ici le jardin d'enfants et les services connexes plutôt que le marché du travail ou l'activité économique, et la mesure a pour finalité générale d'aider les enfants et les adultes issus de l'immigration à développer leur éducation avec un accent particulier sur la connaissance de la langue et de la culture norvégiennes. En ce qui concerne plus spécifiquement les enfants, des mesures telles que la gratuité d'un certain nombre d'heures en maternelle et l'initiative Språkløftet inscrivent l'inclusion des enfants dans le contexte de l'éducation préscolaire et du développement subséquent. A cet égard et à bien d'autres, cette mesure est fortement axée sur la prévention et l'investissement



social. Elle s'inspire également d'une philosophie holistique de réponse aux besoins des enfants et d'autres segments de la population.

On peut encore citer parmi les spécificités intéressantes du plan d'action:

- la diversification des mesures proposées;
- la reconnaissance de l'importance d'une réponse locale et du rôle déterminant des municipalités et de toute une série d'autres acteurs locaux statutaires et non statutaires;
- le fait qu'il s'agisse à de nombreux égards d'une action répondant à une demande en provenance de la base;
- l'attention accordée au niveau national à une cohérence en termes d'approche stratégique et l'engagement à l'égard du développement cohérent de nouveaux services et de nouvelles procédures.

Les difficultés en jeu ne doivent pas être ignorées pour autant et les évaluations réalisées (voir la partie II du rapport du pays hôte²) contribuent à focaliser l'attention sur un certain nombre de problématiques clés:

- la nécessité de renforcer en permanence la capacité d'entrer en contact avec les groupes vulnérables, et en particulier avec les parents d'enfants et de jeunes exposés au risque d'exclusion;
- la nécessité de trouver un juste équilibre entre niveau national et niveau municipal en termes d'appropriation et de contrôle;
- la nécessité de susciter une collaboration entre districts lors de l'élaboration des programmes;
- la nécessité d'éviter la stigmatisation;
- la nécessité de créer une vaste base de connaissances.

² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=1396&moreDocuments=yes&tableName=news>



C. Politiques et expériences des pays pairs et contributions des parties prenantes

En **Belgique**, la lutte contre l'exclusion sociale des enfants et des jeunes est désormais l'un des axes essentiels de la politique gouvernementale de réduction de la pauvreté, tant au niveau fédéral que régional. Conjointement aux gouvernements régionaux, le gouvernement fédéral vise à faire diminuer la pauvreté infantile grâce à une série de mesures dans divers domaines touchant les enfants et leurs familles (accès à des ressources suffisantes et aide aux ménages, accès à des services de qualité et participation des enfants). La démarche reflète une conviction selon laquelle la lutte contre la pauvreté exige un cadre stratégique pluridimensionnel et multi-niveaux. L'approche universelle prédomine, étayée le cas échéant d'actions davantage ciblées. On observe toutefois de fortes variations entre régions. En Flandre, les actions d'intégration sociale sont principalement axées sur les migrants et d'autres groupes cibles particuliers tels que les Roms, les réfugiés et les immigrés en situation irrégulière, tandis que la Communauté française a opté pour une approche de type *mainstreaming*. La nécessité d'une focalisation sur la dimension urbaine est ressentie à tous les niveaux en Belgique avec une reconnaissance particulière quant à l'importance de l'échelon local. Aussi la politique urbaine fédérale se limite-t-elle à formuler de grands objectifs tels que le renforcement de la cohésion sociale dans les quartiers défavorisés; l'atténuation de l'empreinte écologique; et l'amélioration de l'image de la ville et de ses quartiers. La politique urbaine aborde également, entre autres, la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et des jeunes au travers des contrats «ville durable» auxquels 17 villes et municipalités ont souscrit.

14

La **Finlande** est, parmi les pays pairs, celui dont l'approche présente la plus grande similitude avec celle du pays hôte puisqu'elle a adopté une approche globalement universelle de la lutte contre la pauvreté infantile. Toutefois, alors que les subventions octroyées par l'État norvégien sont associées à un territoire déterminé, les transferts discrétionnaires alloués par le gouvernement finlandais aux administrations locales sont mis à la disposition de toutes les municipalités du pays. Des mesures destinées à combattre la pauvreté infantile et à améliorer les conditions de vie des enfants et des jeunes sont incluses dans le programme gouvernemental finlandais et mises en œuvre dans le cadre d'un vaste plan d'action visant à réduire l'exclusion sociale des jeunes. Ces mesures gouvernementales de lutte contre la pauvreté des enfants et l'exclusion des jeunes s'organisent actuellement en deux grands programmes: le premier est un plan d'action de grande envergure axé sur l'exclusion sociale des jeunes et coordonné par le ministère de l'Emploi; il offre aux jeunes une garantie sociale en vertu de laquelle toute personne de moins de 25 ans et les personnes récemment diplômées de moins de 30 ans se voient octroyer un emploi, une formation sur le tas, un lieu d'étude ou un stage en atelier ou une période de réhabilitation dans les trois mois qui suivent le début de leur chômage. Le second programme est organisé au niveau de l'administration locale et mis en œuvre via le Plan de développement pour la protection sociale et les soins de santé (programme KASTE) dont le ministère des Affaires sociales et de la santé assure la coordination. Ce programme a notamment pour objectif de réformer les services destinés aux enfants et aux familles. Sa phase actuelle cible trois domaines thématiques et opérationnels: le concept de centre de services d'aide aux familles, les soins de santé en milieu scolaire et pour étudiants, et les services d'aide à l'enfance. Ces



différents volets se fondent sur des principes communs parmi lesquels le renforcement de l'approche préventive (intervention précoce en particulier).

En **Allemagne**, l'initiative «La ville sociale: investir dans les quartiers» revêt une grande pertinence dans le cadre du présent examen par les pairs. Il s'agit essentiellement d'un programme d'investissement dans le développement urbain qui a bénéficié depuis sa création en 1999 à plus de 600 quartiers répartis dans tout le pays. Conjointement gérée par le gouvernement fédéral et le Land concerné, l'initiative aide les autorités locales à stabiliser et à revaloriser des quartiers économiquement et socialement défavorisés. Bien qu'elles soient toutes axées sur l'amélioration de l'infrastructure locale, les actions menées varient considérablement car l'un des principes fondamentaux du programme consiste à répondre aux besoins locaux par des projets adaptés. Dans certains cas, les fonds sont utilisés par les autorités locales pour améliorer le parc de logements et l'environnement résidentiel; dans d'autres, les mesures visent à renforcer la participation de la communauté et à améliorer l'image de la localité ou à promouvoir effectivement l'inclusion sociale. Outre le logement, le programme couvre l'éducation et la formation, l'intégration communautaire par l'emploi, la santé et la consolidation de l'économie locale. À cet égard et à d'autres, l'initiative «Ville sociale» cherche à inscrire la promotion du développement local dans une approche territoriale. Les principes qui sous-tendent le programme sont le développement intégré, la coopération interdépartementale et l'implication des parties prenantes locales.

En **Grèce**, il n'existe ni versement universel pour les enfants ni filet de sécurité en ce qui concerne le revenu minimum. Les enfants pauvres n'ont droit à des prestations marginales en espèces qu'à condition que leur famille remplisse les critères d'éligibilité, lesquels sont plutôt stricts. Le régime de protection des enfants prévoit une prestation mensuelle équivalant à 44 euros par enfant dans le cas d'une famille monoparentale ou de ceux qui s'occupent d'enfants sans famille pour autant que leur revenu annuel n'excède pas 3 000 euros. Les municipalités accordent également une aide sociale discrétionnaire aux enfants défavorisés non éligibles au bénéfice d'autres prestations. Face à la crise économique et sociale majeure à laquelle elle est confrontée, la Grèce a instauré une série de mesures destinées à lutter sur base régionale contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'une de ces initiatives, expérimentée à titre pilote dans quatre zones urbaines caractérisées par une grande pauvreté infantile, propose des services locaux intégrés à l'intention des familles défavorisées avec enfants – l'objectif étant d'assurer à ces enfants et à leurs parents une série de services de base via des centres locaux d'assistance. Les services en question couvrent les soins personnels, les conseils aux parents et l'aide à l'emploi des parents. Une autre initiative innovante, TOPEKO, a pour but de mobiliser les parties prenantes locales en vue de mettre en place des formations et des emplois pour les groupes sociaux vulnérables touchés par le chômage. Elle applique une philosophie «ascendante» et fonctionne sur la base de partenariats de développement. À ce jour, 132 plans d'action impliquant 12 000 bénéficiaires ont été approuvés ou sont en cours.

Avec pour objectif ambitieux de réduire la pauvreté infantile dans le cadre de son plan d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la **Roumanie** poursuit la réforme de l'ensemble de ses prestations de revenu et de ses services d'aide sociale. Elle a mis en place, en ce qui concerne plus spécifiquement les enfants, à la fois des mesures universelles et des mesures ciblées. C'est ainsi qu'une allocation est versée par l'État pour tout enfant jusqu'à l'âge de 18 ans indépendamment du revenu des parents (actuellement estimée à 10 euros par mois et par enfant). Il existe également une allocation familiale soumise à conditions de

ressources dont l'octroi n'est pas seulement lié au revenu mais également à la scolarisation de l'enfant. Une allocation d'éducation est aussi prévue: il s'agit d'une forme d'indemnité pour congé parental dont les parents peuvent bénéficier jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant. Le développement et la modernisation des infrastructures de services pour enfants vivant dans des familles vulnérables sont également en cours à l'heure où le pays abandonne progressivement son option traditionnelle de placer les enfants vulnérables en institution au profit d'une approche orientée vers les services communautaires et les droits des enfants.

Au niveau européen, l'**EAPN** souligne que l'étude du cas norvégien offre un exemple positif d'amélioration intégrée des conditions de vie des enfants et des jeunes reposant sur une approche stratégique de partenariat local de développement. L'EAPN ajoute que le plan ne consiste pas uniquement à implanter des priorités nationales, mais qu'il se veut un exercice constructif de programmation d'actions communautaires. Le Réseau européen anti-pauvreté considère le plan d'action comme particulièrement opportun dans le contexte politique actuel, autrement dit à l'heure des mesures d'austérité, et dans la perspective de la recommandation sur la pauvreté des enfants que la Commission devrait publier sous peu, parce qu'il privilégie une approche du développement des enfants et des jeunes, fondée sur la prévention et l'intégration sociale, s'appuie sur les droits, la participation et des principes universels, et pourrait être aisément soutenue par des initiatives relevant des Fonds structurels. L'EAPN se réjouit de l'accent qui est mis sur l'élargissement de l'accès à des structures d'accueil qui soient à la fois de qualité et financièrement abordables en tant que moyen de favoriser le développement et l'intégration de l'enfant; et sur l'importance de la création d'un «espace public de rencontre» via les centres d'accueil et autres à l'intention des enfants, des jeunes et de leurs familles. L'EAPN attire également l'attention sur plusieurs défis associés à l'approche adoptée par le plan d'action de Grouddalen. Le premier est la fixation d'objectifs qui soient suffisamment spécifiques et ciblés tout en permettant des réponses locales; le second consiste à inscrire l'apprentissage de la langue dans un parcours d'inclusion intégré et personnalisé. Se pose aussi le problème de nouer un dialogue permanent avec les parties prenantes et d'assurer le mainstreaming des mesures relevant du plan d'action afin qu'elles soient maintenues à l'échéance de celui-ci. Selon l'EAPN, le défi que représente la promotion de bonnes conditions de vie doit partir du postulat suivant: comment défendre des principes universels combinés à des prestations plus ciblées pour répondre aux besoins de groupes particuliers? Un autre principe fondamental consiste à limiter l'ampleur des restrictions imposées aux services destinés aux enfants et aux jeunes, et à faire une priorité de l'autonomisation des enfants et des jeunes en leur qualité d'utilisateurs des services.

Eurocities attire l'attention pour sa part sur la ségrégation croissante observée dans les villes européennes non seulement entre populations, mais également entre zones urbaines riches et pauvres. Le réseau rappelle que les études attestent de l'importance du quartier, en particulier pour ce qui concerne la participation et la mobilité. La gouvernance est déterminante et Eurocities fait remarquer que le plan d'action de Grouddalen comporte, comme partout, des défis majeurs à cet égard. C'est ainsi que la tendance des services publics à devenir de plus en plus spécialisés requiert davantage de coordination entre les différentes unités et à l'intérieur même de celles-ci, ainsi qu'entre les différents domaines d'administration. Eurocities évoque Copenhague à cet égard, où l'un des principaux objectifs de l'action en faveur des quartiers défavorisés est de dresser, pour chaque quartier, un bilan transparent des services, mesures, dépenses et résultats, afin de pouvoir instaurer à l'avenir



une coordination intelligente entre secteurs et de parvenir à réaliser les objectifs dans les limites budgétaires. L'implication des résidents et d'autres parties prenantes comporte, elle aussi, des défis. Eurocities insiste sur l'importance de cette participation en vue d'assurer une appropriation locale. Une autre problématique est le renforcement de la mobilisation des résidents les plus défavorisés dans le cadre d'initiatives destinées à améliorer leurs conditions de vie.



D. Principales questions examinées pendant la réunion

La discussion lors de la réunion s'est articulée autour des questions suivantes:

- Que nous apprend l'exemple norvégien en termes d'équilibre entre approche universelle et approche ciblée?
- Quel rôle peuvent jouer les prestataires de services existants (écoles, clubs de jeunes, etc.)?
- Un même ensemble de mesures peut-il viser la pauvreté des enfants et la pauvreté des jeunes?
- Quels sont les moyens de mieux atteindre les enfants et les jeunes de milieux socialement exclus, et de les faire bénéficier de services d'accueil, de soins et d'enseignement?
- Quels sont les enseignements quant à la viabilité à long terme des projets/mesures?
- Quelle est la meilleure manière d'atteindre directement les usagers des services et surtout les plus vulnérables?
- Quels sont les avantages et les difficultés pour les municipalités de concevoir et de mettre en œuvre leurs propres plans de lutte contre la pauvreté? Dans quelle mesure le localisme et l'approche spatiale ont-ils été expérimentés et démontrés dans le cadre d'une politique anti-pauvreté?

18

La discussion a largement porté sur les avantages respectifs de **l'approche ciblée par rapport à l'approche universelle**. Le plan d'action de Grouddalen combine ces deux approches, et son «dosage» spécifique est très important. Il a été souligné que l'approche norvégienne se caractérise par un double universalisme au sens où, premièrement, les mesures supplémentaires destinées à des groupes cibles tels que les enfants issus de l'immigration s'appuient sur un ensemble de prestations et de services universels; et où, deuxièmement, étant donné l'option d'une approche territoriale, tout habitant de la localité est un bénéficiaire potentiel des ressources supplémentaires investies. La Norvège adopte de manière générale une approche préventive universelle de la pauvreté caractérisée par l'octroi de prestations pour enfants et la gratuité de l'enseignement et des soins de santé. S'il apparaît toutefois que certains groupes passent entre les mailles du filet, des mesures ciblées sont introduites en complément de la base universelle. Les initiatives à vocation linguistique intégrées au plan d'action de Grouddalen offrent un bon exemple de la manière dont des actions spécifiques peuvent se greffer sur une approche générale.

Ces exemples – parmi d'autres – montrent bien que l'approche ciblée et l'approche universaliste ne sont pas incompatibles. Il convient cependant d'attirer l'attention sur leurs différences dans la mesure où les approches universelles visent à la prévention et s'inscrivent dans une perspective de long terme, tandis que les approches ciblées s'attachent à gérer



les problèmes ou les situations qui se présentent. L'offre universelle présente de nombreux avantages – le moindre n'étant pas qu'elle tend à générer un usage universel et, partant, un sentiment d'appropriation collective. Il existe également un risque que les services ou prestations exclusivement destinés aux pauvres soient de faible qualité. Les participants à l'examen ont également débattu des ressources nécessaires, un aspect particulièrement important dans le climat actuel. Le maintien d'un filet de sécurité efficace requiert des investissements constants, non seulement en prestations, mais également en assistants sociaux, en formations et en mise en place d'un réseau de services. Les participants ont également abordé la question du dosage entre offre universelle et offre ciblée en se demandant s'il convenait de maintenir les deux de façon permanente. La crise actuelle pourrait renforcer le rôle des mesures ciblées. Il a également été suggéré d'élaborer les actions ciblées en gardant les mesures universelles et les principes d'action à l'esprit pour éviter toute stigmatisation parmi les bénéficiaires. L'approche norvégienne offre, ici également, un exemple intéressant en insistant, dans le contexte de l'immigration, sur une démarche multiculturelle. Certains projets visités dans le cadre de l'examen par les pairs ont illustré eux aussi ce multiculturalisme et le recours à la culture comme moyen d'intégration, d'acquisition d'aptitudes et de construction identitaire.

En ce qui concerne le rôle des **prestataires de services** existants, le débat a essentiellement porté sur les possibilités de collaboration entre différents acteurs et niveaux. Les participants ont posé et débattu de la question de savoir à quel point les décisions relatives aux divers volets du plan d'action sont prises par le gouvernement central ou la municipalité, et à quel point elles intègrent des contributions d'associations locales, d'ONG et de résidents. L'impulsion initiale du plan d'action a été une décision politique des autorités nationales et locales, mais l'apport de la communauté locale s'est accru au fur et à mesure de son élaboration. Les modalités diffèrent en outre entre les quatre composantes du plan d'action de Groruddalen. Certains projets, telle l'initiative relative aux jardins d'enfants, sont planifiés par le ministère; d'autres sont initiés par des résidents locaux: tel est plus particulièrement le cas des projets relevant du troisième domaine thématique du plan d'action (développement du logement et des collectivités locales) auxquels participent plusieurs quartiers et dont le financement est assuré au niveau national. Des rencontres avec les résidents et les bénévoles sont régulièrement organisées pour définir leurs besoins ainsi que les moyens d'améliorer leurs conditions de vie et de développer les actions déjà engagées.

L'examen des **différences entre la pauvreté des enfants et la pauvreté des jeunes** s'est largement concentré sur la première. Les participants se sont intéressés à l'apprentissage en cours en la matière (à la fois au niveau national et international), la pauvreté infantile en tant que priorité stratégique à part entière étant un concept nouveau à beaucoup d'égards. Ils ont également abordé les spécificités de cette pauvreté selon les pays. Les débats ont montré que l'ampleur du défi posé par la pauvreté des enfants varie considérablement d'un État membre à l'autre. Dans certains pays, il s'agirait plutôt de veiller à ce que les enfants continuent de bénéficier d'une alimentation et de services de base, alors que, dans d'autres, la problématique de la pauvreté des enfants se situe davantage au niveau de leurs possibilités et perspectives d'avenir. Les participants ont constaté que les États membres affichant le taux le moins élevé de pauvreté des enfants et des jeunes sont les pays nordiques, lesquels ont opté pour une approche universelle complétée d'initiatives ciblées. Une autre disparité entre pays est la mesure dans laquelle les enfants sont la cible de l'action: certains États ont pris pour option de traiter les enfants comme les principaux bénéficiaires des services – un droit susceptible d'assurer une protection contre toute

restriction des services en question – tandis que d'autres axent leur action sur la famille. Nonobstant ces différences nationales frappantes, la valeur des services de garde et de soins des enfants et de l'éducation préscolaire en tant que réponse à la pauvreté infantile a été mise en évidence non seulement dans le cadre de l'expérience de Groruddalen, mais de façon plus générale.

Le thème de l'**identification et de l'entrée en contact avec les groupes les plus défavorisés** a également été abordé. La discussion s'est articulée autour de deux grandes questions: la première était de savoir si l'origine ethnique était utilisée de manière excessive en tant qu'indicateur de désavantage – avec les risques qui peuvent en découler en termes d'occultation d'autres poches ou facteurs de pauvreté. La seconde portait sur la nécessité d'avoir conscience qu'une situation défavorisée et une exclusion sont des processus dynamiques et donc changeants – en d'autres termes, il faut que les décideurs suivent et s'adaptent aux évolutions susceptibles d'intervenir quant à la nature et à la localisation du désavantage auxquels ils cherchent à remédier. Les participants se sont également penchés dans cette perspective sur la difficulté de faire participer les personnes défavorisées ou éloignées des prestations offertes. On peut citer ici, parmi les pratiques expérimentées en la matière dans la vallée de Grorud, une campagne d'information en plusieurs langues, l'identification des participants potentiels au travers de registres d'inscription, des actions via d'autres prestataires de services locaux, et des visites personnelles pour parler des initiatives et inciter les gens à y participer.

La durabilité des mesures a été un autre point à l'ordre du jour et plusieurs aspects ont été abordés dans ce contexte. Les participants ont notamment souligné la complexité liée aux divers angles sous lesquels la durabilité pouvait être envisagée. C'est ainsi par exemple que la durabilité institutionnelle, qui peut garantir les droits par la législation ou la pratique, diffère de la durabilité financière. Les participants ont considéré par ailleurs que, dans le climat actuel, la durabilité des mesures en place peut s'avérer aussi critique que celle de mesures nouvelles. En ce qui concerne ces dernières, les participants ont indiqué que les chances de voir un projet se poursuivre à l'échéance de son financement initial sont d'autant plus grandes que le projet en question a été intégré dans des structures organisationnelles existantes. Les liens intersectoriels ont été identifiés eux aussi comme des facteurs importants de durabilité: des liens avec des établissements scolaires et des départements en charge de services sociaux, de l'emploi et autres peuvent, par exemple, consolider les programmes anti-pauvreté en les intégrant dans les structures, objectifs et prestataires de services existants. Il va néanmoins de soi que cette démarche exige que les structures, systèmes et opérateurs en question soient eux-mêmes disposés à s'adapter, voire à changer. Les moyens de suivre les résultats des programmes, pleinement pertinents par ailleurs, ont également des répercussions sur la durabilité. La perspective de restrictions budgétaires fait que des projets incapables de démontrer leur valeur risquent de perdre leur financement. Dans certains pays pairs, les autorités nationales confient cette mission de suivi à des universités car elles ne disposent pas elles-mêmes des ressources suffisantes.

L'importance d'un contact direct avec les plus vulnérables a été soulignée tout au long du débat. Les participants ont confirmé que la consultation de représentants des groupes cibles en vue de déterminer leurs besoins en matière de services, et la performance de ces derniers, est indispensable à la formulation et la mise en œuvre efficaces de mesures pertinentes. Diverses méthodes et formes possibles ont été examinées pour ce type de consultation: enquêtes ponctuelles, panels d'utilisateurs, conférences et autres rencontres



destinées à communiquer avec le public, et recours aux écoles et aux agences publiques locales pour faire savoir à la population ce qui existe et pour connaître ses besoins. Le bien-fondé d'un recours à des incitations à participer a également été examiné. La gratuité de l'accueil de jour des enfants apparaît comme une mesure d'incitation manifeste dans le cas du plan d'action de Groruddalen. De nombreux pays semblent opter pour des incitations à participer. Après avoir entendu les expériences de certains pays pairs en la matière, les participants ont conclu que cette stratégie pouvait donner des résultats, en particulier auprès de groupes difficiles à atteindre.

Le localisme et la question de la pondération entre niveau national, régional et local ont également été abordés lors de la discussion. Bien qu'elle puisse s'avérer coûteuse et impliquer une réorganisation majeure, l'approche spatiale de la pauvreté a fait ses preuves. Pour avoir un impact sur la pauvreté, ce type d'approche doit cependant se concrétiser par des initiatives qui couvrent plus d'un seul secteur et qui aillent au-delà de la réhabilitation physique (aussi importante soit-elle) du territoire concerné. La pondération entre les différents niveaux en termes de décisions, de financement et de prestation de services est perçue comme une problématique urgente dans le climat actuel de restriction du financement local alors que, dans le même temps, les responsabilités des prestataires locaux pourraient s'accroître et les besoins locaux se sont très certainement accrus avec la crise. Les autorités locales ont également un rôle à jouer en termes de localisation des projets en procédant à une mobilisation et en fixant des priorités. Ces autorités sont importantes non seulement en tant que prestataires de services, mais également en tant qu'employeurs. Le secteur privé, et les prestataires de services locaux en particulier, ont également un rôle à jouer dans le contexte local.

E. Conclusions et enseignements

- **Mesures ciblées et universalisme.** Les études réalisées tendent à montrer que les pays qui affichent les meilleurs résultats en termes de lutte contre la pauvreté sont ceux qui ont adopté une approche à prédominance universelle étayée par des méthodes ciblées et individualisées. La Norvège est l'illustration par excellence de cette approche combinée. Il s'agit en outre d'une approche multidimensionnelle qui dépasse les actions à vocation thématique unique pour tenter de lier les mesures anti-pauvreté aux domaines de l'emploi, du logement, du transport, de l'éducation et de la santé – ce qui réduit le risque de stigmatisation et d'exclusion sociale supplémentaire pour les bénéficiaires. L'existence de liens étroits entre mesures universelles et mesures ciblées rend ces dernières plus faciles à admettre sur le plan politique et plus faciles à défendre lorsque les temps sont durs et les ressources financières limitées. L'existence de passerelles entre mesures universelles et mesures ciblées contribue également à un meilleur fonctionnement des initiatives destinées à des groupes vulnérables tout en générant des innovations stratégiques. Le système de la plage horaire de base gratuite en maternelle est l'illustration par excellence d'un lien de ce type car elle ouvre aux enfants les portes de l'éducation préscolaire et fait en sorte qu'ils y passent un certain nombre d'heures; parallèlement, cette mesure permet aux parents d'inscrire leur enfant en maternelle avec un horaire plus étendu s'ils le souhaitent en payant eux-mêmes les heures supplémentaires.
- **Approche spatiale et locale.** La Norvège a développé, à l'intérieur de son cadre stratégique anti-pauvreté, une approche spatiale ascendante de l'inclusion en collaborant étroitement avec les parties prenantes locales. Des programmes spécifiquement axés sur la revalorisation de quartiers défavorisés peuvent promouvoir la cohésion sociale de même que l'inclusion sociale. L'amélioration des conditions de vie renforce le sentiment d'appartenance à une communauté plus large. Les logements sociaux sont importants pour veiller à ce que les personnes en situation de pauvreté aient un endroit décent où vivre. Les services publics locaux peuvent jouer un rôle constructif en qualité d'employeurs et de facilitateurs.
- **Pauvreté des enfants.** La réussite du modèle norvégien de protection sociale est incontestable. La Norvège a constaté le grand succès remporté par les services destinés aux parents, et a considéré que des services liés au rôle parental pouvaient être un moyen de toucher les enfants. Les niveaux et mesures de la pauvreté des enfants varient toutefois considérablement au sein de l'Union européenne: dans certains pays, les enfants peuvent manquer d'une alimentation ou de vêtements adéquats; dans d'autres, les besoins perçus peuvent être beaucoup moins fondamentaux. Il semble évident, au vu de cette variation en termes de niveau ou d'étendue des besoins, que l'approche de la pauvreté infantile doit être adaptée au pays et refléter, entre autres facteurs, les spécificités et l'ampleur que cette problématique y revêt.
- **Durabilité.** Les participants estiment que l'avenir de ce programme, comme de n'importe quel autre, à l'échéance de son financement initial peut être envisagé de diverses façons. Il peut être pérennisé en étant ancré dans la législation nationale, par exemple. Plusieurs autres facteurs peuvent contribuer à prolonger la vie d'un programme ou d'une mesure: l'un d'eux est la preuve manifeste que l'investissement



consenti au niveau local a généré des gains économiques (en atténuant le besoin de prestations de la sécurité sociale, par exemple) ou des améliorations identifiables au niveau des bénéficiaires. Un autre est la capacité de différencier, d'une part, les prestataires de services/gestionnaires locaux qui resteront engagés à l'égard du projet et, d'autre part, ceux dont l'engagement n'est pas nécessairement permanent. La création de liens intersectoriels a également été identifiée par les participants comme un élément potentiel de durabilité. Il conviendrait de prendre en compte ces facteurs de viabilité, et d'autres, dès le premier stade du projet.

- **Ancrage local.** Les bénéficiaires d'un programme doivent avoir un sentiment d'appropriation et d'implication, lequel peut être renforcé en les faisant participer à son élaboration et en leur demandant quels sont leurs besoins plutôt que de laisser ceux-ci à l'appréciation d'une autorité supérieure. Les priorités devraient être fixées au plan local (de même que national) et il conviendrait de recourir à un ensemble diversifié de techniques de sensibilisation et de contact: on songe ici à des prestataires de services de confiance tels que des centres de santé, à des brochures facilement compréhensibles et traduites dans plusieurs langues, et à des contacts personnels. Son engagement réussi fera de la communauté locale un agent du changement et un moyen de valoriser le savoir local.
- **Autres facteurs de réussite.** Les discussions ont abouti à la conclusion que le succès d'un programme exige de nombreux ingrédients: l'enthousiasme et l'engagement des participants, une continuité du personnel, une bonne collaboration entre toutes les parties prenantes (ministères, autorités locales, ONG et autres partenaires), des moyens pragmatiques d'entrer en contact avec des bénéficiaires réputés difficiles à atteindre, une méthodologie assurant la participation des enfants/jeunes et de leurs famille en tant qu'usagers et que partenaires actifs, une intervention précoce, des mesures s'inscrivant dans des services existants, l'implication des employeurs et du secteur privé, et un bon processus de suivi et d'évaluation.



F. Contribution de l'examen par les pairs à la stratégie Europe 2020

Le thème central de l'examen par les pairs – à savoir le plan d'action de la vallée de Grorud – fait écho de diverses manières à la stratégie Europe 2020. Il constitue un modèle-type de contribution à deux grands objectifs de la stratégie: le premier est l'éducation avec l'ambition de ramener le taux d'abandon scolaire à moins de 10% et de veiller à ce que 40% au moins des citoyens âgés de 30 à 34 soient titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur; le second est la lutte contre la pauvreté/l'exclusion sociale avec l'ambition de réduire de 20 millions au moins le nombre de personnes qui vivent dans la pauvreté et l'exclusion sociale ou qui en sont menacées.

L'examen par les pairs s'inscrit également dans les lignes directrices 9 et 10 de la stratégie Europe 2020³ en montrant comment améliorer la qualité des systèmes d'éducation et de formation à tous les niveaux, et augmenter la participation à l'enseignement supérieur, et comment promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté.

Les discussions offrent matière à réflexion en vue de la recommandation attendue sur la pauvreté des enfants. Celle-ci soulignera qu'il est essentiel d'investir dans les enfants et les familles pour assurer la dignité de la société ainsi que l'avenir économique et social de l'Europe. Elle proposera des principes communs dans des domaines tels que les services d'éducation et de soin destinés à la petite enfance, la santé, le logement, les services sociaux et la participation des enfants.

24

Parmi les éléments du plan d'action de Groruddalen susceptibles d'alimenter utilement la recommandation figure le système de la plage horaire gratuite dans les maternelles, qui apparaît comme une contribution importante à la lutte contre la pauvreté des enfants.

Plusieurs des questions soulevées alimenteront utilement le paquet «Emploi jeunes», et plus particulièrement ses deux initiatives instaurant respectivement une garantie pour la jeunesse et un cadre de qualité pour les stages, que la Commission prépare pour la fin 2012.

³ <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/Brochure%20Integrated%20Guidelines.pdf>



Références

Conseil de l'Union européenne (2004), *Projet de conclusions du Conseil et des représentants des États membres sur l'établissement de principes de base communs en matière de politique d'intégration des immigrants dans l'Union européenne.*

Conseil de l'Union européenne (2011), *Conclusions du Conseil – Lutte contre la pauvreté infantile et promotion du bien-être des enfants*, 3099^{ème} session du Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs, Luxembourg.

Eurocities (2012), *L'évolution démographique dans les villes européennes – Les pratiques des villes pour l'inclusion active.*

Commission européenne (2006), *Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant*, Communication de la Commission, Bruxelles: COM(2006) 367 final.

Commission européenne (2011a), *Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant*, Bruxelles: COM(2011) 60 final.

Commission européenne (2011b), *Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020*, Bruxelles: COM(2011)173, final.

Commission européenne (2012), *Results of the First Cycle of the Open Method of Coordination in the Youth Field (2010-2012)*, Bruxelles: SWD(2012) 256 final.

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.

Comité de protection sociale (2012), *Rapport consultatif du CPS à la Commission européenne intitulé Lutte et prévention contre la pauvreté des enfants, promotion du bien-être des enfants*, CPS, Bruxelles, 27 juin 2012.

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.



Commission européenne

Politiques territoriales en zones urbaines: comment promouvoir de bonnes conditions de vie pour les enfants et les jeunes

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

ISBN 978-92-79-28640-7

ISSN 1977-8015

doi: 10.2767/15459

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

**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).

Politiques territoriales en zones urbaines: comment promouvoir de bonnes conditions de vie pour les enfants et les jeunes

Pays hôte : **Norvège**

Pays pairs : **Allemagne - Belgique - Danemark - Finlande - Grèce - Roumanie**

Parties prenantes : **EAPN, Eurocities**

S'appuyant sur deux programmes en vigueur en Norvège, cet examen par les pairs est l'occasion d'examiner les politiques territoriales visant à promouvoir de bonnes conditions de vie pour les jeunes des zones défavorisées. Les problèmes dans ces zones urbaines sont en grande partie liés à des facteurs socio-économiques ; ce qui explique que la plupart des mesures ciblent l'ensemble de la population tandis que des efforts particuliers concernent directement les résidents d'origine étrangère. Lutter contre les mauvaises conditions de vie des enfants et des jeunes et promouvoir la mobilité sociale dans les zones urbaines où les conditions de vie sont précaires est essentiel pour rompre la transmission intergénérationnelle des désavantages sociaux et réduire le risque d'exclusion sociale dans le futur.

Un important projet de réhabilitation dans la vallée de Grorud, le district est d'Oslo, lancé conjointement par le gouvernement et le conseil municipal de la ville (2007-2016) vise à améliorer les conditions de vie mais aussi à moderniser les infrastructures dans le domaine des transports et de l'environnement. Ce sont les actions ciblant les jeunes qui sont les plus pertinentes pour cet examen par les pairs. La création d'un service de garderie gratuit (à horaires fixes) pour les enfants de 4 et 5 ans a été une initiative particulièrement réussie. Il a été démontré que cela améliore la performance des enfants lorsqu'ils atteignent leur dixième année d'étude et réduit les taux de décrochage scolaire. Pour les enfants d'immigrés, c'est une occasion privilégiée pour acquérir les compétences linguistiques nécessaires afin de tirer pleinement parti de l'enseignement ordinaire et entrer plus tard sur le marché du travail ; ces deux éléments pouvant s'avérer déterminants pour garantir leur inclusion sociale à long-terme.

De manière plus générale, un programme de subventions introduit par le gouvernement en 2003 dans l'ensemble du pays accorde un soutien financier en faveur des enfants et des jeunes vivant dans des zones urbaines touchées par la pauvreté ; les autorités locales étant libres d'adapter les programmes aux nécessités locales. Deux de ces programmes consistent à permettre aux enfants de participer à des activités extra-scolaires (quelle que soit la situation financière des parents), et à aider les jeunes peu ou pas qualifiés à entrer sur le marché du travail. Ces programmes sont des exemples d'investissements sociaux à rendement positif car les coûts seront compensés par les avantages à long terme pour les enfants et la société. Ces programmes sont en phase avec les objectifs de la stratégie Europe 2020 (à savoir la réduction de la pauvreté, la réalisation des objectifs en matière d'éducation et de participation préscolaire, la baisse du taux de décrochage scolaire, la hausse de l'emploi).

