



Commission
européenne



Examen par les pairs
en matière de protection
sociale et d'inclusion sociale

Les enfants d'abord

- Plateformes pilotes de
concertation locales pour la prévention et la
détection de la pauvreté infantile

RÉSUMÉ

Belgique, 13-14 janvier 2015

Le présent rapport a été élaboré pour la Commission européenne par:



© Illustration en couverture: Union européenne

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission ne sont responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

Pour de plus amples informations sur les examens par les pairs, veuillez consulter:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=fr>.

© Union européenne, 2015

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Organisé à Bruxelles (Belgique) les 13 et 14 janvier 2015 par le Service public fédéral de programmation (SPP) Intégration sociale, l'examen par les pairs a été inauguré par la Secrétaire d'État à la lutte contre la pauvreté, Elke Sleurs. Il a rassemblé autour du pays hôte les représentants de huit pays pairs (Bulgarie, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Malte, Pays-Bas et Royaume-Uni) et de deux parties prenantes (Eurochild et COFACE). Des représentants de la Commission européenne (DG Emploi) étaient également présents.

1. Les mesures examinées

Plus d'un enfant sur quatre vit, au sein de l'UE, dans un ménage en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. La pauvreté infantile est une réalité même dans les États membres les plus prospères – en ce compris la Belgique, où 17,2 % des enfants étaient exposés au risque de pauvreté en 2013.

Les **Centres publics d'action sociale** (CPAS), institués dans toutes les communes de Belgique, jouent un rôle essentiel, à la fois préventif et proactif, dans l'action locale contre la pauvreté. C'est en raison de leur grande expertise locale que le gouvernement belge les a incités, au travers du programme «Les enfants d'abord», à créer des **plateformes locales de concertation sur la pauvreté infantile**. Celles-ci rassemblent un large éventail d'acteurs locaux concernés allant des associations de lutte contre la pauvreté aux crèches et garderies, écoles, clubs sportifs et centres de soutien aux étudiants, dans le but d'œuvrer de manière proactive à **la détection et la prévention de la pauvreté infantile**. Les plateformes:

- promeuvent **la coordination et la consultation** parmi leurs membres;
- encouragent une **mise en commun d'expériences** plus systématique;
- renforcent **la sensibilisation locale** à l'égard de la pauvreté infantile;
- fournissent des **informations concernant les canaux d'aide existants**;
- stimulent des **projets locaux**;
- apportent un **soutien spécifique** au niveau individuel et collectif.

L'initiative des plateformes a pour groupe cible les enfants de 0 à 12 ans en situation de pauvreté ou à risque de pauvreté avec une attention particulière à la petite enfance (0 à 5 ans). Les parents des enfants participent aux plateformes de concertation.

Les plateformes sont une composante majeure du **Plan national de lutte contre la pauvreté infantile**, adopté par la Belgique en 2013.

Les CPAS ont été 57 à s'impliquer, en tant qu'initiateurs ou que participants, dans le lancement des plateformes. «Les enfants d'abord» est un projet relativement peu onéreux, auquel le gouvernement fédéral a contribué à hauteur de deux millions d'euros en 2013. Les plateformes sont cependant, comme les CPAS eux-mêmes, autonomes. Des consultants ont été engagés par le gouvernement pour orienter les échanges d'expériences et de compétences, préparer un manuel, formuler des recommandations stratégiques basées sur l'analyse du fonctionnement des plateformes durant leur année pilote, et rassembler de bonnes pratiques; ils élaborent également des indicateurs destinés à mesurer l'efficacité des plateformes.

Comme l'a souligné la Secrétaire d'État, le gouvernement fédéral belge récemment formé a affirmé son ferme engagement à l'égard de la lutte contre la pauvreté infantile, laquelle est spécifiquement mentionnée dans l'accord de gouvernement. La Secrétaire d'État a annoncé son intention de poursuivre le Plan national de lutte contre la pauvreté infantile mis en place par le gouvernement précédent et de procéder à cette fin en consultant l'ensemble des parties prenantes concernées. Ce Plan a été

largement inspiré par la recommandation de la Commission européenne *Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité*. Un intérêt particulier est également porté à la pauvreté infantile par le nouveau plan fédéral d'action adopté par la Belgique pour lutter contre la pauvreté en général.

2. Principales questions examinées durant la réunion

Les discussions ont principalement porté, lors de l'examen par les pairs, sur les trois thèmes suivants:

- **La lutte contre la pauvreté durant la petite enfance:** grandir dans la pauvreté affecte non seulement le bien-être à court terme des enfants mais également leur situation à long terme, à la fois en termes matériels et en termes d'effets non matériels générés par l'insuffisance de ressources de la famille, tels qu'un faible niveau d'instruction, une santé précaire, des troubles mentaux ou un isolement social. L'accent mis sur la petite enfance par les plateformes belges de concertation s'avère donc déterminante pour prévenir et lutter de façon proactive contre la pauvreté et briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté.
- **L'amélioration de la coopération entre services:** Il existe dans les pays pairs diverses formes de coopération entre services susceptibles d'être durables et efficaces. Certaines se focalisent sur des cas individuels, d'autres sur une action davantage collective. Des avis différents ont été exprimés quant à la meilleure manière pour les gouvernements de promouvoir la coopération: certaines approches se fondent sur une coopération volontaire tandis que d'autres privilégient des modalités institutionnelles obligatoires. Plusieurs envisagent une réponse systémique plus stricte que dans l'exemple belge.
- **L'implication des parties prenantes:** La notion de «parties prenantes» a suscité un certain débat. Qui sont les principales parties prenantes dans le cadre du programme «Les enfants d'abord»: les organisations, ou les enfants et leurs familles? Il ne fait aucun doute que les enfants et leurs familles doivent être pleinement associés au processus. Il peut arriver également que les parties prenantes principales soient des communautés plus larges, tels que les Roms en Bulgarie. Le dialogue avec les parties prenantes devrait se dérouler sur pied d'égalité et non selon une approche descendante.

Plusieurs exemples pratiques illustrant l'approche des plateformes locales ont été présentés et discutés: ils concernaient des municipalités de la région de Bruxelles ("Kids Network Anderlecht"), de Flandre («*Trampoline: Even samen springen en dan alleen*» [Trampoline: sauter ensemble avant de sauter seul]) et de Wallonie («Ensemble contre la pauvreté infantile»).

3. Principaux enseignements

- **La pauvreté infantile ne peut être envisagée isolément:** elle s'inscrit dans la pauvreté des ménages où vivent les enfants et doit dès lors être **abordée dans un cadre d'action à dimensions et niveaux multiples**. Seule une approche de ce type permettra de rompre le cycle intergénérationnel de la pauvreté.
- Même si l'action peut faire l'objet d'une adaptation locale, un **engagement ferme de la part du gouvernement central** reste déterminant pour lutter contre la pauvreté infantile.
- **Une cohérence de l'ensemble des politiques** est indispensable pour lutter efficacement contre la pauvreté. Il faut éviter en effet que les politiques visant à combattre la pauvreté soient réduites à néant par des politiques qui, en réalité, accroissent cette pauvreté.

- Pour être efficaces, les actions de lutte contre la pauvreté doivent être **à la fois préventives et proactives**. Il convient de veiller tout particulièrement à atteindre les enfants «hors des écrans radar» et à fournir une **prestation de services exempte de toute stigmatisation**.
- Le manque de confiance entre différents acteurs, de même que les malentendus et la mauvaise communication, sont autant de problèmes que peut rencontrer l'approche des plateformes de concertation. **Le renforcement des capacités** au sein des organisations concernées peut être un moyen d'y remédier.
- **La coopération** parmi les services et institutions **n'est pas onéreuse**, et s'avère déterminante pour garantir l'efficacité des programmes. Il est impératif de partager une même vision et de fixer des objectifs communs.
- Le délai imparti à des projets tels que les plateformes belges est un élément déterminant, et il est important de **mettre en place des structures assurant une durabilité des projets** au-delà du soutien financier initial.
- Des processus tels que «Les enfants d'abord» sont difficiles à **suivre** et à **évaluer**. Leurs résultats ne sont guère aisés à définir et à appliquer. La perspective à court terme et la grande diversité des activités et des accords peuvent elles aussi poser certains problèmes d'évaluation. Une politique fondée sur des éléments factuels s'impose, mais la prudence est de mise en termes d'objet et de modalités de l'évaluation. Il ne faut jamais perdre la finalité de vue. Certains pays pairs ont l'expérience d'une auto-évaluation combinée à une évaluation externe, ou d'une mise en commun entre villes d'éléments probants concernant des solutions non conventionnelles.
- Le **Fonds social européen** 2014-2020 affecte 20 % au moins de son enveloppe à l'inclusion sociale, et des projets axés sur la lutte contre la pauvreté infantile, telles les plateformes de concertation locales «Les enfants d'abord», sont susceptibles de bénéficier de son soutien financier.
- **Les enfants sont les premières victimes de la pauvreté**. En Belgique comme dans d'autres pays, le taux de pauvreté infantile est supérieur au taux de pauvreté de l'ensemble de la population. Il convient donc que la lutte contre la pauvreté infantile soit une priorité dans le cadre de la stratégie Europe 2020 de l'Union européenne.

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

Europe 2020 est la stratégie de croissance de l'UE pour la décennie en cours. L'**inclusion sociale** en constitue l'un des grands objectifs et s'inscrit dans la volonté d'instaurer une **économie intelligente, durable et inclusive**.

Europe 2020 a pour ambition de réduire de 25 millions d'ici à 2020 le nombre de personnes vivant dans la pauvreté au sein de l'UE. Elles sont actuellement 127 millions, alors que le chiffre s'établissait encore à 122 millions en 2008, à savoir au moment de la formulation de la stratégie. Près de 30 millions de ceux qui vivent aujourd'hui dans la pauvreté dans l'UE sont des enfants.

Adoptée en février 2013, la recommandation de la Commission européenne intitulée *Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité* insiste sur l'importance d'approches fondées sur l'intervention précoce et la prévention. Son premier et son second piliers concernent l'accès aux ressources, et le troisième porte sur la participation des enfants – le droit d'être entendu en justice et le droit de participer à des activités sociales, culturelles et sportives en dehors du cadre scolaire.

Ce troisième pilier est le moins développé, alors qu'il est essentiel pour rompre le cercle vicieux de l'inégalité. Les plateformes belges de concertation locales visent à promouvoir la participation des enfants, et contribuent ainsi à l'effort déployé dans ce sens par la stratégie Europe 2020. Ces plateformes sont également une réponse spécifique à l'invitation de la recommandation de renforcer la coordination entre les différents acteurs, de rationaliser les politiques dans l'ensemble des domaines pertinents, et de veiller à une participation des parties prenantes et à un échange de bonnes pratiques.

La recommandation *Investir dans l'enfance* est étroitement liée au «**paquet investissements sociaux**» de l'UE, qui vise à renforcer les capacités futures des citoyens selon une approche fondée sur le cycle de vie. La **Plateforme européenne pour l'investissement dans l'enfance** (EPIC) est un site web de l'UE (<http://europa.eu/epic>) destiné à soutenir la mise en œuvre de la recommandation *Investir dans l'enfance*. Il permet d'accéder en ligne à un répertoire de pratiques basées sur des éléments factuels, en matière de soutien parental notamment. Les participants à l'examen par les pairs ont suggéré une utilisation plus intensive de ce site en tant que moyen de faire connaître des initiatives locales de lutte contre la pauvreté. Il n'en reste pas moins que des solutions novatrices doivent être trouvées, en Belgique comme dans d'autres pays. Les plateformes de concertation locales s'inscrivent dans cette quête.

L'apprentissage mutuel dans le cadre de la méthode ouverte de coordination instaurée par l'UE a permis aux États membres de mieux comprendre le phénomène de la pauvreté infantile. Le présent examen par les pairs a été pour eux l'occasion de mettre en commun de bonnes pratiques en matière de coordination à l'échelon local en vue de promouvoir une action efficace.