



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

RÉSUMÉ

Norvège, 13-14 novembre 2012

Ce 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, 2012

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Résumé

L'examen par les pairs qui s'est tenu à Oslo (Norvège) les 13 et 14 novembre 2012 était organisé par la Direction 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 organisé en Belgique en septembre 2012 à propos de la lutte contre la pauvreté des enfants.¹

Les mesures examinées

La lutte contre la pauvreté constitue une priorité politique depuis plus de dix ans en Norvège, où une attention particulière est réservée à l'amélioration des conditions de vie des enfants et des jeunes. La stratégie en la matière poursuit un triple objectif: offrir à tous la possibilité de participer au marché du travail; encourager la participation et le développement des enfants et des jeunes; et améliorer les conditions de vie des groupes les plus défavorisés.

La pauvreté monétaire est relativement peu importante parmi les enfants et tend à être de courte durée. Il convient de rappeler ici que le seuil de pauvreté en vigueur en Norvège est le plus élevé d'Europe. Le taux de pauvreté des enfants est néanmoins en hausse puisqu'il s'établissait à 7% en 1996 pour atteindre 9% en 2010 – la principale raison à l'origine de cette évolution étant l'augmentation de la pauvreté parmi les enfants de milieux immigrés.

Si l'État détient les fonds destinés à lutter contre la pauvreté, les mesures sont souvent mises en œuvre à l'échelon local. Les municipalités norvégiennes jouissent d'une grande autonomie et sont incitées à développer leurs propres actions et priorités. Elles sont notamment chargées de gérer l'aide sociale et d'organiser les crèches et garderies, l'enseignement primaire, les soins de santé et l'intégration des immigrants nouvellement arrivés. Le financement de ces activités est assuré par des fonds ciblés émanant de l'État, par les ressources propres de la municipalité ou par des subventions en provenance d'organismes nationaux.

Les discussions se sont articulées lors de l'examen par les pairs autour des bonnes pratiques norvégiennes suivantes:

- 1) 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 s'établissait à 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

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&newsId=1427&furtherNews=yes>)

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.

- 2) Le plan d'action de Groruddalen (2007-2016)**, destiné à améliorer les conditions générales de vie de la vallée de Grorud en périphérie d'Oslo, une zone particulièrement vulnérable caractérisée par une proportion importante d'immigrés, par des problèmes de santé et par des taux d'emploi relativement faibles. Ce programme relève de la responsabilité conjointe du ministère de l'Environnement et du conseil municipal d'Oslo (qui y contribuent chacun à hauteur de 50 millions NOK par an – 6,8 millions EUR). Il s'agit d'une initiative territoriale d'une importance et d'une ampleur sans précédent dans le pays.

Le plan d'action couvre quatre domaines thématiques: (i) des modes de transport respectueux de l'environnement; (ii) les sports et le milieu culturel, des espaces verts; (iii) le développement du logement et des collectivités locales; et (iv) l'inclusion sociale et le niveau de vie, y compris les enfants, les jeunes et les écoles. L'examen par les pairs s'est concentré sur ce quatrième volet, même si certaines activités recoupent d'autres programmes. L'ensemble des objectifs visent à ce que les enfants en âge préscolaire aient une connaissance suffisante du norvégien; à faciliter l'insertion professionnelle d'un nombre plus élevé de personnes appartenant à des groupes vulnérables; à atténuer les disparités en termes de santé au sein de la population; à développer des activités pour les jeunes et à favoriser une vie culturelle et organisationnelle à la fois diversifiée et inclusive. Les principales initiatives sont:

- **Une plage horaire de base gratuite dans les garderies.** Le plan d'action institue un service de garderie gratuit de 20 heures par semaine pour les enfants de quatre et cinq ans. Le but est d'aider les enfants, et plus particulièrement ceux appartenant à une minorité linguistique, à posséder une bonne connaissance du norvégien et des aptitudes sociales générales au moment d'entrer à l'école primaire. Le programme encourage parallèlement les parents immigrés à développer leur propre connaissance du norvégien.
- **Des initiatives de santé publique.** Le projet Stork Groruddalen, qui comporte un volet «recherche» et un volet «intervention», vise à améliorer l'état de santé et le mode de vie des femmes enceintes et accouchées. Il a rencontré un succès particulier auprès de femmes issues de minorités ethniques. L'un des quatre districts de la vallée de Grorud, en l'occurrence Alna, a mis sur pied son propre projet de santé publique; visant un groupe cible élargi, il est fortement axé sur l'activité physique.
- **La stratégie nationale de renforcement de l'aptitude linguistique (Språkløftet).** Le projet Språkløftet a couvert tous les districts de la vallée de Grorud durant la période 2007-2011. Il avait pour but d'améliorer la connaissance du norvégien et les aptitudes sociales des enfants issus de milieux minoritaires en vue de favoriser leur inclusion sociale. Le projet repose sur une étroite collaboration entre les écoles et les garderies.
- **L'offensive du norvégien (Norskoffensiv I Groruddalen).** Il s'agit d'une série de cours destinés aux adultes – surtout aux immigrés récemment arrivés dans le pays ou qui y séjournent depuis quelque temps – qui n'ont qu'une

faible connaissance du norvégien. Inauguré en 2008, ce programme se déroule sans interruption depuis lors dans tous les districts de la vallée de Grorud.

- **L'amélioration des conditions de vie.** La municipalité d'Oslo octroie aux quatre districts de la vallée de Grorud un montant annuel devant servir, en fonction des besoins locaux, à améliorer le niveau de vie dans la vallée. Chacun des quatre districts utilise ces fonds dans ce but commun, mais de façons différentes: projets destinés à perfectionner les aptitudes linguistiques, à encourager une vie saine, à faire fonctionner un service de santé mentale ou à créer un centre d'emploi, par exemple.
- **Les «phares pour les jeunes» (ungdomsfyrtårn).** La municipalité d'Oslo participe depuis 2007 au financement d'initiatives portant le titre générique de «phares pour les jeunes» (ungdomsfyrtårn). Elles portent sur des activités diverses allant d'ateliers axés sur les médias ou la musique jusqu'à des formations aux arts du cirque et de la danse, mais toutes sont structurées de la même manière: cours, formation en groupe et ateliers se clôturant en fin d'année par la présentation d'un spectacle, d'une exposition ou d'un concert.

Principales questions examinées pendant la réunion

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

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

La discussion a largement porté sur les avantages relatifs de l'approche ciblée et de l'approche universelle. Le plan d'action combine ces deux approches. Les mesures visant spécifiquement à promouvoir de bonnes conditions de vie pour les enfants et les jeunes de la vallée de Grorud s'inscrivent dans un universalisme dont le programme national anti-pauvreté constitue un élément majeur. Il est ressorti de la discussion qu'approches ciblée et approche universaliste ne sont pas incompatibles. La Norvège adopte de manière générale une approche universelle caractérisée par la gratuité de l'enseignement et des soins de santé, mais celle-ci peut être complétée de mesures ciblées s'il apparaît que certains groupes passent entre les mailles du filet. En réponse à des remarques laissant entendre que les mesures semblaient largement axées sur la communauté immigrée, il a été précisé que les mesures en question

s'adressent à tous les citoyens de la zone concernée, mais qu'il existe une prévalence de pauvreté et d'exclusion sociale parmi les immigrés.

Les modalités de collaboration entre différents acteurs et niveaux ont fait, elles aussi, l'objet d'une large discussion, de même que la question de savoir à quel point les divers aspects du plan d'action sont déterminés par le gouvernement central et la municipalité, et à quel point ils font l'objet d'une contribution de la part 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. Plusieurs mesures ont amélioré l'image et la réputation de la vallée de Grorud, lesquelles étaient auparavant assez mauvaises – les médias ayant une certaine responsabilité à cet égard.

Les participants à l'examen par les pairs ont également abordé le concept de l'incitation à participer ou de l'octroi d'avantages aux participants. Après avoir entendu les expériences de différents pays recourant à des mesures d'incitation sous des formes diverses, les participants ont eu le sentiment que cette stratégie pouvait porter ses fruits, auprès de groupes minoritaires tels que les immigrés en particulier.

L'importance d'un contact direct avec les plus vulnérables a été soulignée tout au long du débat. La consultation de représentants des groupes cibles en vue de déterminer les besoins en matière de services, et la performance de ces derniers, pourrait écourter le processus de formulation et de mise en place de mesures pertinentes. Diverses méthodes et formes de coopération ont été examinées.

Principaux 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 vocation fortement universelle étayée par des méthodes ciblées et individualisées. De la même manière, la Norvège combine une base universelle avec des approches ciblées et personnalisées. Il s'agit en outre d'une approche multidimensionnelle qui va au-delà de l'emploi et de l'éducation, ce qui réduit le risque de stigmatisation et d'exclusion sociale supplémentaire pour les bénéficiaires. L'existence de liens étroits entre les deux démarches rend les mesures ciblées plus faciles à admettre sur le plan politique et plus faciles à défendre lorsque les temps sont financièrement difficiles. L'établissement de ponts avec des mesures universelles contribue à un meilleur fonctionnement des initiatives destinées à des groupes vulnérables.
- **Approche spatiale.** 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 réhabilitation 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. 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. Cette variation en termes de niveau ou d'étendue des besoins fait que les pays adoptent des stratégies ou préférences politiques différentes: certains d'entre eux optent pour

une approche consistant à considérer l'enfant comme le bénéficiaire principal des services – un droit susceptible d'assurer une protection contre toute restriction des services en question – tandis que d'autres prennent la famille comme entité destinataire de leur aide.

- **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. 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 facteur de viabilité réside dans une séparation entre, d'une part, un prestataire de services et des gestionnaires locaux qui restent engagés à l'égard du projet et, de l'autre, un bailleur de fonds dont l'engagement n'est pas forcément permanent. Les structures, systèmes et opérateurs en place doivent être disposés à s'adapter, et des liens intersectoriels avec des établissements scolaires, des services sociaux et de l'emploi et autres permettent d'assurer la consolidation d'un programme en l'intégrant dans des structures et prestataires de services existants.
- **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 constructif 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, et l'implication des employeurs et du secteur privé.

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 connaissent ou qui sont menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le thème et la mesure s'inscrivent également dans les lignes directrices 9 et 10 de la stratégie Europe 2020 en montrant comment améliorer la performance des systèmes

d'enseignement et de formation à tous les niveaux, y compris la participation à l'enseignement supérieur, et promouvoir l'inclusion sociale et combattre 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.

L'examen par les pairs s'est déroulé à un moment opportun à plusieurs autres égards. Il a eu lieu quelques jours avant la publication par Eurostat des derniers chiffres concernant la pauvreté des enfants, et peu de temps après l'adoption en octobre des conclusions du Conseil sur la pauvreté et le bien-être des enfants. Il a abordé en outre des problématiques proches de celles examinées lors d'un précédent examen par les pairs organisé en Belgique en septembre 2012 sur le thème de la participation socioculturelle en tant que moyen de lutter contre la pauvreté des enfants².

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.

² «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&newsId=1427&furtherNews=yes>)