



INCLURE? LES ENFANTS?

PRINCIPES D'EURONET

- ➔ Les enfants ont le droit de vivre sans devoir subir aucun préjudice, exclusion ou discrimination
- ➔ Les enfants ont le droit d'être entendus au sein des institutions européennes y compris du Parlement européen, de la Commission, du Conseil des ministres et du Conseil de l'Europe
- ➔ Les enfants ont le droit d'être reconnus comme des citoyens de l'Union européenne et à voir leurs droits fondamentaux stipulés dans le Traité sur l'Union européenne
- ➔ Les enfants ont droit à ce que leurs besoins et intérêts soient considérés comme des priorités par les autorités locales, régionales et nationales, et par les institutions européennes et internationales.
- ➔ L'Union européenne et les États membres ont le devoir d'amender et de présenter une législation qui reflète et applique pleinement les principes stipulés dans la Convention des Nations Unies relatives aux Droits de l'Enfant
- ➔ Les politiciens, partis et groupes politiques ont le devoir d'accorder la priorité aux droits des enfants dans leurs manifestes et leurs programmes
- ➔ Les ONG et autres organismes ont le devoir de mener des travaux de participation avec les enfants
- ➔ Les ONG ont le devoir de promouvoir les droits et les besoins des enfants y compris en menant des campagnes efficaces sur les problèmes rencontrés par les enfants dans le contexte d'une Union européenne en pleine évolution

c/o Rue Montoyer, 39
B-1000 Brussels
Belgium
Tel : + 32 2 512 45 00
Fax : + 32 2 513 49 03
E-mail : europeanchildrennetwork@skynet.be

Co-ordinator Mieke Schuurman
contact details :
Tel : + 31 187 48 13 96
Fax : +31 187 48 73 90
Email : mieke.schuurman@tiscali.nl

Euronet includes :
Bureau International Catholique de l'Enfance (European delegation)
International Save the Children Alliance (Europe Group)
Organisation Mondiale pour l'Education Prescolaire (European delegation)
Austrian Coalition of Children's NGOs (AUS)
Kind en Samenleving (B)
Red Barnet (DK)
Pelastakaa Lapset (FIN)
COFRADE French Coalition of Children's NGOs (FR)
Deutscher Kinderschutzbund (GER)
Institute of Child Health (GR)
Save the Children Italia (IT)
FICE (LUX)
Defence for Children International (NL)
Instituto de Apoio à Criança (POR)
Plataforma de Organizaciones de Infancia (SP)
Radda Barnen (SW)
The Save the Children Fund (UK)
National Society for the Prevention of Cruelty to Children (UK)

Élaboration d'une approche cohérente de la PAUVRETÉ et de l'EXCLUSION SOCIALE des enfants à travers l'Europe



Avec le soutien de la DG Emploi
et Affaires sociales de la
Commission européenne





INCLURE LES ENFANTS ?

Élaboration d'une approche cohérente de la PAUVRETÉ et de l'EXCLUSION SOCIALE des enfants à travers l'Europe

Ce rapport a été commandé par Euronet – le réseau européen des enfants –
et rédigé par Sandy Ruxton et Fran Bennett, chercheurs indépendants
et financé grâce au soutien de la Commission européenne, DG Emploi et Affaires sociales

Ce rapport est également disponible en anglais et en espagnol

Table des matières

	page
1. Note de synthèse	5
· Principales conclusions	5
· Principales recommandations	8
2. Introduction : La pauvreté et l'exclusion sociale des enfants - Problèmes et perspectives	11
· Contexte	11
· Pauvreté et exclusion sociale dans l'UE : nécessité de mettre l'enfant en point de mire	13
· L'approche d'Euronet : les Droits de l'Enfant et la pauvreté enfantine	15
· L'approche d'Euronet : l'importance de la participation de l'enfant	16
· En toile de fond du présent rapport	17
· Structure du rapport	18
3. La pauvreté et l'exclusion sociale des enfants en Europe	19
· Introduction	19
· La pauvreté enfantine à travers l'ensemble de l'UE	19
· L'exclusion sociale des enfants à travers l'ensemble de l'UE	23
· La pauvreté enfantine dans les États membres	26
· L'exclusion sociale des enfants dans les États membres	28
· La pauvreté et l'exclusion sociale des enfants dans les pays candidats	31
· Leviers pour un changement politique dans le traitement de la pauvreté et de l'exclusion sociale	32
· Approches des États membres	33
· Conclusion	36
4. La pauvreté et l'exclusion sociale vues avec les yeux d'un enfant	37
· Introduction	37
· La pauvreté et l'exclusion sociale : limites de la perspective traditionnelle	37
· La pauvreté et l'exclusion sociale selon le point de vue de l'enfant	38
· Écouter les enfants	41
· Que disent les enfants à propos de la pauvreté et de l'exclusion sociale ?	43
· Conclusion	46
5. La pauvreté et l'exclusion sociale au niveau de l'UE et des États membres	47
· Introduction	47
· Évolution du programme européen depuis Amsterdam	48
· Les plans d'action nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	51
· « Audit » des plans d'action nationaux selon la perspective de l'enfant	52
· Conclusion	66
6. Conclusions et perspectives	68
Appendice I : Préparation du rapport et remerciements	75
Appendice II : Articles de la Convention des Nations unies relatives aux droits de l'enfant (1989)	78
Références	79

Principales conclusions

Pauvreté et exclusion sociale des enfants en Europe - Quel est le problème ?

En raison du caractère encore évolutif de leurs aptitudes physiques, mentales et psychologiques, les enfants sont tout particulièrement vulnérables aux effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale. L'impact se révèle non seulement préjudiciable au moment même, mais il érode également leurs perspectives à long terme ainsi que les opportunités offertes par l'existence. Les effets se révèlent également néfastes pour l'avenir des États membres et de l'UE dans son ensemble (sans oublier les pays candidats) eu égard au vaste gaspillage de potentiel humain et aux dégâts engendrés en termes de cohésion sociale, voire de solidarité. Aux fins de ce projet, Euronet a passé en revue, à titre comparatif, les données les plus récentes et les plus complètes en voie de publication. Ces dernières démontrent que :

- En 1996, 21 % des enfants de l'UE vivaient dans un ménage à faibles revenus (16,9 millions d'enfants pour 7,9 millions de ménages). Le pourcentage de pauvreté infantine variait considérablement d'un État membre à l'autre, à savoir 25 % au R-U contre 4 % (garçons) et 5 % (filles) au Danemark.
- Dans la plupart des États membres les enfants sont exposés à un risque accru de pauvreté par comparaison aux adultes bien que ce ne soit pas le cas dans certains pays (exemple : le Danemark et la Grèce). Les fluctuations du taux de pauvreté à travers les États membres démontrent que les niveaux élevés ne sont pas le résultat inévitable des tendances mondiales actuelles, mais doivent au moins en partie résulter de l'histoire et des choix politiques divergents posés par chaque pays.
- Dans les pays d'Europe centrale et orientale, les enfants ont été considérablement affectés ces dernières années par la pauvreté et l'inégalité des revenus bien que, dans certains pays, ils soient protégés à différents égards par un héritage de dispositions collectives et des revenus plus égaux.

La principale source d'information concernant la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants dans l'UE est constituée par l'enquête auprès du panel communautaire des ménages (ECHP). Le problème des données obsolètes est dès lors sérieux, en particulier lorsque l'on tente d'évaluer les politiques actuelles. En conséquence, tous les efforts possibles doivent être déployés afin de surmonter cette entrave.

Leviers propices aux changements politiques

Pour être couronnée de succès une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants se doit d'agir sur une combinaison de leviers propices à un changement politique, à savoir (par exemple) :

- Aboutir à un consensus social sur les valeurs fondamentales (par exemple assimiler les enfants à une responsabilité conjointe, à un investissement so-

cial au lieu de les considérer comme la propriété privée de leurs parents, soumis à l'entière responsabilité de ces derniers) ;

- Les politiques macro-économiques qui favorisent les mesures en faveur des enfants ;
- Des politiques pour une société ouverte à tous, y compris des mesures conviviales pour les parents et les enfants ainsi que la promotion de l'égalité des sexes ;
- Un accord sur le fait que la redistribution au fil des étapes de la vie familiale et entre ceux sans enfants et avec enfants constitue une priorité sociale ;
- De meilleures opportunités d'emploi, davantage appropriées, pour aider les parents à décrocher un emploi rémunéré et à concilier vie de famille et vie professionnelle ;
- Promotion du type de marché de l'emploi qui est le plus enclin à prévenir la pauvreté des enfants ;
- Des régimes d'aide financière généreux (abattements fiscaux, allocations de sécurité sociale en faveur des familles) ainsi que de bons services publics pour les familles avec enfants.

Toute stratégie de lutte contre la pauvreté infantile et l'exclusion sociale se concrétisera par l'intermédiaire des différentes structures gouvernementales, y compris par le biais du niveau de décentralisation des responsabilités pour les mesures concernées.

Pauvreté et exclusion sociale selon le point de vue des enfants

Euronet souligne l'importance d'envisager la pauvreté et l'exclusion sociale selon le point de vue des enfants ainsi que le droit de l'enfant à participer activement à la société ainsi qu'aux processus décisionnels (tel qu'énoncé dans l'article 12 de la Convention des Nations unies de 1989 sur les Droits de l'Enfant). Ce modus operandi est susceptible d'influencer la manière dont la pauvreté et l'exclusion sociale sont analysées et abordées. Examiner la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants sous cet angle pourrait signifier, par exemple, que l'accent soit davantage placé sur des thèmes spécifiques tels que :

- Les sources de revenus du ménage ainsi que la personne qui reçoit et gère les revenus, sans se focaliser exclusivement sur les montants car des recherches ont démontré que le bien-être des enfants peut être affecté différemment selon le type de revenu perçu par le ménage et la personne qui en a la charge ;
- La façon dont les enfants vivent l'insécurité et l'instabilité. Il est dès lors important de contrôler les déménagements ou changements d'école fréquents etc. car ils sont susceptibles d'exercer un impact négatif sur la qualité de vie des enfants ;
- « Les échelles d'équivalence » : le poids donné aux enfants, y compris ceux d'âges différents, dans les calculs de niveaux de vie des différentes catégories de ménage. L'utilisation de différentes échelles d'équivalence peut affecter nos perceptions de la réalité quant à l'ampleur de la pauvreté des enfants et/ou sa répartition entre les enfants d'âges différents ;

- Revoir la définition et l'évaluation de l'exclusion sociale utilisées par Eurostat étant donné qu'elles n'ont pas été conçues en tenant compte des enfants et reposent sur des réponses à des questions exclusivement posées à des jeunes de plus de 16 ans ;
- Étudier les expériences actuelles des enfants quant à l'exclusion du monde des autres enfants ainsi que du monde des adultes à long terme. Prendre dès lors au sérieux le problème de leur nonaccès aux droits au moment présent et pas exclusivement les implications futures pour eux-mêmes ou pour l'UE ;
- Encourager le développement d'exercices participatifs qui impliquent les enfants et les jeunes afin d'explorer leurs opinions et priorités.

Audit des plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/incl) en tenant compte du point de vue de l'enfant

Au mois de mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a identifié les enfants comme groupe cible de ses actions contre l'exclusion sociale. Les enfants sont mentionnés dans plusieurs objectifs énoncés dans le cadre des PAN/incl. Il s'agit d'un pas en avant considérable qui offre une excellente opportunité de faire figurer plus formellement les droits des enfants sur l'agenda politique de l'UE :

- Les références aux enfants sont actuellement éparpillées à travers la structure fixée pour les PAN/incl et ne font pas partie d'un ensemble cohérent ; une situation vraisemblablement imputable, du moins en partie, à l'absence dans les traités d'une base légale pour les questions afférentes à l'enfance ;
- Peu d'États membres intègrent des préoccupations relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants dans les PAN/incl ou utilisent la Convention des NU sur les Droits de l'Enfant de manière cohérente notamment en tant qu'élément-cadre ;
- Les enfants sont plus fréquemment étudiés dans leur contexte familial (par exemple en termes de défis rencontrés suite aux développements du marché du travail ou des structures familiales) plutôt qu'en tant qu'individus à part entière ;
- Dans le même ordre d'idées, en matière d'éducation, les enfants peuvent parfois être considérés comme la main-d'œuvre de l'avenir, bien que l'accès et les coûts de l'enseignement soi-disant « gratuit » soient également identifiés comme des questions fondamentales pour certains États membres ;
- De nombreux États membres énumèrent leurs politiques générales quant à la conciliation de la vie professionnelle et familiale, mais ne les analysent pas selon le point de vue des enfants ou des parents dont les revenus ne sont pas élevés ;
- Le débat sur l'aide aux familles met en exergue les divergences entre les États membres, notamment la vision du rempart fondamental que constitue la famille face à l'exclusion ;
- Certains États membres jugent les enfants dans leur ensemble comme un groupe vulnérable à la pauvreté et à l'exclusion sociale, d'autres identifient certaines catégories d'enfants (à savoir les enfants handicapés ou les enfants issus de minorités ethniques) ;

- Peu d'États membres indiquent avoir consulté les enfants ou leurs organisations lors des préparatifs du PAN/incl. La promotion de la participation, de la libre expression des personnes en situation de pauvreté n'est pas systématiquement traitée et la nécessité d'impliquer les enfants n'est pas souvent reconnue ;
- Seuls le R-U et le Portugal ont jusqu'à présent développé des objectifs en matière de pauvreté enfantine bien que leurs définitions de cette problématique ne soient pas nécessairement limpides aux yeux d'autrui.

Lors de l'élaboration des PAN/incl au cours des prochaines années, il est essentiel que les droits, les besoins et intérêts des enfants soient reconnus et les priorités en la matière identifiées.

Principales recommandations

Euronet estime qu'une approche européenne cohérente doit être élaborée sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, conformément au cadre établi dans la Convention des Nations unies de 1989 sur les Droits de l'Enfant. Nous résumons ci-après les principales recommandations formulées par le projet quant à la concrétisation de cet objectif. (Des recommandations plus détaillées sont énoncées dans le chapitre 6 « Conclusions et pistes de réflexion ».)

Principes liés à l'approche de la pauvreté et l'exclusion sociale

- La pauvreté et l'exclusion sociale doivent être réexaminées avec les yeux d'un enfant.
- Aux fins d'un traitement efficace de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants, il est essentiel que la politique relative à l'enfance ne soit pas simplement subsumée à la politique familiale ou à la politique sur l'égalité des sexes.
- L'approche de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants devrait utiliser les Droits de l'Enfant comme cadre d'analyse et d'action, y compris le droit à la participation.
- Les enfants devraient participer aux processus décisionnels sur les questions les concernant. En outre, les exercices de participation impliquant les enfants devraient déployer des efforts spécifiques pour atteindre les pauvres et les exclus.
- La pauvreté et l'exclusion sociale des enfants devraient jouir d'une visibilité accrue à l'échelon des États membres comme de l'UE et devraient, dans la pratique, être traitées en tant que priorités politiques.
- Les politiques relatives à l'enfance devraient mettre en point de mire la qualité de vie des enfants, les opportunités actuelles ainsi que les effets à long terme de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur ces derniers en tant que futurs adultes ainsi que sur la société dans son ensemble.
- Les situations des enfants exposés à la pauvreté et à l'exclusion sociale ne sont pas homogènes : la discrimination à l'encontre de groupes spécifiques d'enfants et à l'encontre des enfants dans leur ensemble devrait être active-

ment combattue (conformément à l'article 2 de la Convention des NU sur les Droits de l'Enfant).

- Des réponses efficaces à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants dépendent d'un large éventail de stratégies globales, y compris des politiques économiques et sociales.

À l'échelon de l'UE : une base légale

- Les États membres devraient se mettre d'accord sur l'introduction d'un nouvel article dans les traités sur l'UE de sorte que la Communauté puisse contribuer à la promotion, à la protection des droits et des besoins des enfants dans le cadre des compétences juridiques actuelles du traité sur l'UE tout en respectant le rôle prépondérant des États membres.

À l'échelon des États membres

- Les États membres devraient mener une étude d'impact sur la pauvreté des enfants des politiques économiques et sociales, des budgets aux niveaux central, régional et local.
- Les États membres devraient s'efforcer de veiller à ce qu'un maximum des moyens disponibles soient investis dans la promotion des droits économiques, sociaux et culturels des enfants conformément aux engagements pris en vertu de l'article 4 de la Convention des Nations unies sur les Droits de l'Enfant.
- Il conviendrait de gérer et de coordonner globalement une stratégie destinée à traiter la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants sur base de travaux interministériels œuvrant en faveur des priorités arrêtées, avec un département/un ministère spécifique agissant comme chef de file.
- Des mécanismes appropriés devraient être élaborés pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la stratégie.

Les objectifs du Conseil européen de Nice et les PAN/incl

- Un agenda sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants émerge progressivement à l'échelon de l'UE, mais les objectifs adoptés à Nice doivent être plus amplement développés afin de refléter systématiquement les intérêts des enfants par le biais d'un cadre applicable aux plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/incl).
- La Commission européenne devrait fournir davantage d'orientations aux États membres sur les modalités d'intégration de la perspective des enfants dans les plans d'action nationaux qui seront développés à l'avenir. Les États membres, quant à eux, devraient veiller à promouvoir la visibilité des enfants et à intégrer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.
- Les enfants en situation de pauvreté/d'exclusion sociale et les organisations représentant leurs intérêts devraient être impliqués dans le suivi, l'évaluation ainsi que le développement des plans d'action nationaux.

Introduction :

Pauvreté et exclusion sociale des enfants

Problèmes et perspectives

Indicateurs

- Les indicateurs en matière de pauvreté et d'exclusion sociale devraient être davantage élaborés à l'échelon des États membres et de l'UE afin de se polariser plus clairement sur la situation des enfants. Les enfants devraient être clairement définis comme prioritaires dans les indicateurs communs susceptibles d'être utilisés pour contrôler les progrès engrangés au niveau des PAN/incl.

Objectifs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants

- Tous les États membres devraient, sur base d'indicateurs clairs, adopter des objectifs pour l'élimination de la pauvreté infantile dans les prochains plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Un objectif à court terme pour tous les États membres serait de parvenir à atteindre la moyenne obtenue par les trois meilleurs dans le domaine de la pauvreté infantile.
- Il conviendrait d'envisager la définition d'un objectif d'envergure européenne pour l'élimination/la réduction de la pauvreté des enfants.

Normes minimums

- Lors de l'élaboration des plans d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les États membres devraient opter pour la concrétisation de normes minimums en matière de prestations sociales afin d'aborder plus efficacement la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.

Contexte

La pauvreté infantile dans l'UE a considérablement augmenté durant ces vingt dernières années si ce n'est davantage. Bien que la situation diffère entre les États membres, il ressort des chiffres officiels les plus récents que, dans l'ensemble de l'UE, un enfant sur cinq ¹ âgé de 0 à 18 ans vit dans un ménage à faibles revenus. Les enfants en bas âge sont davantage exposés à une pauvreté relative par comparaison à toute autre frange de la population (deux fois plus que des adultes de la tranche d'âge 25-49 ans selon les chiffres les plus récents) ².

Les statistiques citées ci-dessus ne disent cependant rien des véritables expériences de pauvreté et d'exclusion sociale vécues par les enfants, pas plus qu'elles ne révèlent leurs perspectives quant à ces problématiques. Certains enfants peuvent ne pas manger à leur faim (voire leurs parents soucieux de nourrir leur progéniture) ; d'autres peuvent être insuffisamment vêtus ou résider dans une habitation bondée et/ou provisoire située dans un quartier délabré. D'autres encore ne reçoivent pas de jouets, de livres, ne peuvent effectuer les voyages scolaires ou partir en vacances car leurs parents ne sont pas en mesure de se le permettre.

Pour certains enfants, le risque d'être exposé à la pauvreté ou à l'exclusion sociale est tout particulièrement grave, notamment ceux dont les parents sont sans emploi ou qui vivent dans une famille monoparentale, ceux qui quittent l'école prématurément, résident dans un quartier défavorisé, ceux qui sont confrontés au handicap ou ne sont pas en bonne santé, ceux qui sont issus d'une minorité ethnique ou d'un milieu immigré. À titre d'exemple, 40 % des familles monoparentales avec au moins un enfant recensées dans l'UE vivent dans la pauvreté, soit quatre fois plus que les ménages composés de deux adultes et d'un enfant. Le taux de pauvreté chez les enfants issus d'une famille au chômage est supérieur à 60 % ³.

De nouveaux risques émergent également

- Les mutations du marché du travail peuvent générer une croissance et susciter de nouvelles possibilités d'emplois. Elles peuvent également avoir pour résultat que les parents sont confrontés à des emplois de plus en plus incertains, temporaires, voire peu rémunérés d'où un impact manifestement négatif sur leurs enfants.

« ...si on est pauvre quand on est un enfant, on ne s'attend pas à être riche quand on sera grand. »

Citation d'un enfant dans C. Willow, "Bread is free": children and young people talk about poverty, Children's Rights Alliance for England/Save the Children, 2001.

« Les parents sont au chômage et leurs enfants aussi, on ne sait pas qui doit aider qui. »

Un parent français cité dans COOPER L., WATTAM C., BURKE J., KATZ I., Social Inclusion and Family Support, NSPCC/University of Central Lancashire, 2000.

- Dans un même ordre d'idées, des avantages peuvent découler de la transition vers la société de la connaissance, mais certains enfants issus de groupes défavorisés courent le risque d'être davantage à la traîne par rapport à leurs camarades en raison de leur accès limité ou inexistant aux nouvelles technologies.
- L'évolution démographique est également significative : l'espérance de vie accrue d'un plus grand nombre de personnes, la chute du taux de natalité induisent un changement susceptible de se traduire par une réorientation des moyens alloués aux enfants et aux services de l'enfance.
- Les structures familiales, les rôles des hommes et des femmes se modifient suite à la hausse des divorces, au nombre accru de naissances en dehors du mariage, à une augmentation des familles monoparentales, à la diversité ethnique et religieuse croissante ainsi qu'à une diminution de la taille de la famille. Bien que ces tendances ne soient pas toutes nécessairement négatives, on court le danger que l'éclatement exponentiel de la cellule familiale se traduise par un nombre plus élevé d'enfants confrontés à la pauvreté.

Au-delà de la pauvreté, la sensibilisation aux processus impliqués dans l'exclusion sociale s'est accrue, à savoir les obstacles rencontrés par de nombreux enfants et leurs familles pour accéder aux droits fondamentaux (l'éducation, la santé, la sécurité sociale et les services de loisirs) qui devraient être à la disposition de tous les citoyens. Tenir compte de l'exclusion sociale dans notre analyse de la situation des enfants, nous permet de mettre davantage en exergue (l'impossibilité) ou l'aptitude à participer, le (non-) respect d'autrui et la discrimination.

Au cœur du vécu des enfants confrontés à la pauvreté et à l'exclusion sociale figure un sentiment de stigmatisation et de honte. Les enfants ont tendance à décrire leurs sentiments sur cette mise à l'écart par les autres en utilisant les termes « triste », « malheureux », « embarrassé » ou « honteux ». De tels sentiments peuvent être renforcés d'une multitude de façons directes ou indirectes. Par de subtils codes vestimentaires, entretenus par les publicitaires qui distinguent les enfants qui ne sont pas en mesure d'arborer les articles à la mode. Par les parents qui, dans certains cas pour des raisons compréhensibles, peuvent nourrir de maigres aspirations pour leurs enfants, ou peuvent parfois être tentés de rejeter la responsabilité de leur pauvreté sur leur progéniture. Par les écoles qui peuvent accorder une attention moindre aux enfants jugés moins méritants ou peu susceptibles de réussir. Par la collectivité dans son ensemble qui peut marginaliser les quartiers pauvres et leur attribuer une « mauvaise » réputation.

« À quoi ça sert d'être là ? Moi et les autres enfants bohémiens dessinons dans un coin pendant que les autres apprennent à lire et à écrire. »

Un enfant cité dans un article de NEWMAN M., "The long road to equality", Open your eyes to child poverty, Irish Independent newspaper, 26 juin 1999.

Définir la pauvreté et l'exclusion sociale

Aucun consensus largement accepté n'existe quant à la façon de mesurer la pauvreté ou quant à la définition à utiliser. Cependant, aux fins du présent rapport, Euronet utilise le concept de pauvreté relative de l'UE, à savoir ceux dont « les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont limitées de sorte qu'ils sont exclus du niveau de vie minimum acceptable dans l'État membre dans lequel ils vivent »⁴.

Dans le cadre de nombreuses enquêtes, cette définition a été interprétée comme ceux dont les revenus étaient inférieurs à la moitié du revenu moyen en vigueur dans le pays dans lequel ils vivent. Cependant, depuis 1998, l'UE définit comme « pauvre » une personne dont le revenu net disponible est inférieur à 60 % du revenu médian national (généralement mesuré par ménage)⁵.

Les définitions et évaluations de l'exclusion sociale semblent moins claires. Cependant, durant la dernière décennie, il a été de plus en plus admis que le concept est dynamique, qu'il tient compte d'un désavantage pluridimensionnel, qu'il se polarise davantage sur des problématiques telles qu'une participation et intégration sociale inadéquates et une carence en termes de pouvoir. D'aucuns estiment que l'exclusion sociale englobe un échec dans un ou plusieurs des quatre modes de participation et d'intégration : civique (le système démocratique et juridique), économique (essentiellement le marché du travail), social (offre en termes de sécurité sociale), familial et communautaire (capital social, réseaux, etc.)⁶.

L'exclusion sociale a également été décrite comme une question de relations et de moyens, de forces d'exclusion et d'actions de la part de ceux qui excluent au lieu de se focaliser simplement sur la personne affectée par ces éléments, comme une question d'attentes et de perspectives et non pas de faibles revenus ou de privations. Cette compréhension de l'exclusion sociale signifie que le refus de l'accès aux droits et de la pleine participation à la société est essentiel pour l'analyse de l'exclusion sociale des enfants comme des adultes⁷.

Pauvreté et exclusion sociale dans l'UE : nécessité de mettre les enfants en point de mire

Étant donné le caractère évolutif de leurs aptitudes physiques, mentales, psychologiques et sociales, les enfants sont tout particulièrement vulnérables aux effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les recherches démontrent de plus en plus que la pauvreté infantile et l'exclusion sociale (en particulier dès la plus tendre enfance) sont associées à une issue négative pour les enfants, à savoir mortalité infantile, faible poids à la naissance, accidents, grossesse à l'adolescence, mauvaises conditions de logement et performances scolaires décevantes⁸.

Cette réalité est préjudiciable aux enfants, nombre d'entre eux seront dans l'impossibilité de surmonter les difficultés rencontrées durant l'enfance.

Elle se révèle également extrêmement nuisible pour l'avenir des États membres et de l'UE dans son ensemble. Le développement économique, social, politique et culturel de l'UE dépend du plein épanouissement de ses 90 millions d'enfants. Les

« Des recherches internationales ont largement démontré que les performances ultérieures en matière d'éducation dépendent fortement des premières expériences d'épanouissement personnel et qu'un investissement bien ciblé et suffisamment précoce est l'une des façons les plus efficaces d'éviter le retard éducatif et les problèmes d'illettrisme. Les enfants issus de milieux pauvres et de groupes vulnérables risquent très souvent d'être les laissés-pour-compte en la matière. »

Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, Projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale, (COM (2001) 565 final), 2001.

enfants représentent l'avenir et apporteront les idées, l'énergie et l'engagement nécessaires pour relever les vases défilés qui attendent l'Union.

L'adhésion imminente à l'UE de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale (PECO)⁹ signifie que cet argument s'applique aussi aux enfants des pays candidats. Cet aspect constitue indubitablement un défi considérable

pour l'UE dans le cadre de la lutte contre les niveaux élevés de pauvreté et d'exclusion sociale des enfants enregistrés dans ces pays bien que pour certains indicateurs inhérents au bien-être des enfants, quelques PECO tiennent la comparaison avec les États membres de l'UE¹⁰.

Pour ces raisons, il est essentiel que l'UE et les États membres élaborent des stratégies positives pour combattre la pauvreté et veillent à ce que les droits de tous les enfants (pas uniquement les droits politiques et civils, mais également les droits économiques, sociaux et culturels) soient adéquatement traités. Cela implique d'une part de se concentrer sur les besoins des générations de demain, mais également d'accorder une attention accrue aux besoins des enfants en leur qualité de citoyens actifs du présent.

À cet égard, un défi essentiel consiste à s'assurer que le vécu des enfants ne soit pas occulté par un phénomène de convergence sur les besoins des parents ou des familles. Aborder les enfants sous cet angle pourrait avoir pour conséquence de négliger certains problèmes fondamentaux. Les recherches peuvent ne pas parvenir à désagréger la situation des enfants et faire fi de l'impact qu'exercent sur eux certaines politiques. Les droits des enfants qui vivent séparés de leurs parents (les enfants sans domicile fixe, les demandeurs d'asile, les réfugiés ou les enfants placés en institution) peuvent dans ce cas être jugés secondaires. Bien que dans la majorité des cas, les intérêts des enfants sont similaires ou identiques à ceux de leurs familles, dans certaines circonstances (à savoir une séparation, un divorce, la nécessité de protéger l'enfant) les intérêts peuvent être conflictuels.

Malgré l'importance des contributions réelles et éventuelles des enfants au bien-être futur de l'UE, leurs droits (en particulier ceux des enfants exposés à la pauvreté et à l'exclusion sociale) ont été, jusqu'à présent, largement ignorés par les institutions de l'UE. Dans une certaine mesure, il est possible de discerner les prémisses d'une mise en exergue des enfants dans le cadre du développement de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le Conseil européen de Lisbonne réuni en mars 2000¹¹ a recommandé, entre autres, que des actions prioritaires soient élaborées par les États membres en faveur des enfants et des autres groupes vulnérables¹². En outre, les objectifs adoptés lors du Conseil européen de Nice en décembre 2000 font par exemple explicitement référence à l'importance d'aborder l'exclusion sociale des enfants (cf. chapitre 5 ci-dessous). Cependant, ce

cadre naissant doit être considérablement étoffé si l'on veut garantir un niveau de cohérence accru à travers l'Europe en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.

D'aucuns pourraient avancer que la seule réponse européenne cohérente à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants est de commencer à évaluer ces questions sur base d'une norme européenne commune au lieu de recourir aux seuils de pauvreté nationaux ; que des politiques uniformes devraient être mises en œuvre dans ce domaine et qu'elles devraient être fixées de manière centralisée par l'UE. La convergence croissante des politiques macro-économiques entre les États membres symbolisée par l'introduction de l'euro est susceptible, au fil du temps, de s'ajouter aux pressions exercées en faveur de la mise au point de réponses uniformisées dans cette matière. Cette tendance s'est déjà concrétisée dans plusieurs autres domaines politiques. Cependant, nous admettons également que la situation actuelle implique que les États membres assument la responsabilité principale en termes de définition des politiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale jugées appropriées eu égard aux circonstances nationales. Nos recommandations sont dès lors formulées conformément à la réalité actuelle, qui encourage une « méthode de coordination ouverte » en matière de stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et non sur base des possibilités futures.

L'approche d'Euronet :

Droits de l'Enfant et pauvreté infantile

La Convention des Droits de l'Enfant de 1989 garantit dans la législation internationale les Droits de l'Enfant en matière de protection, de prestations et de participation. Étant donné que la Convention a été ratifiée par tous les gouvernements de l'UE, elle offre un outil extrêmement utile et dynamique pour la promotion ainsi que la protection des Droits de l'Enfant aux gouvernements locaux comme centraux ainsi qu'aux groupes ou particuliers qui travaillent pour ou avec les enfants à tous les niveaux.

En matière de pauvreté et d'exclusion sociale des enfants, la clause 1 de l'article 27 affirme tout spécialement que :

« Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. »

La formulation indique clairement que la pauvreté ne devrait pas uniquement être assimilée à un concept absolu, à une évaluation des besoins biologiques en termes de nourriture, d'eau et de logement, mais doit tenir compte des besoins de l'enfant au sens large par rapport à des normes jugées acceptables au sein de la société en question.

« La Réunion européenne des Ministres en charge de l'Enfance réaffirme le bien-fondé des efforts pour éradiquer la pauvreté, ... réduire les disparités économiques, et mettre en place des politiques sociales et économiques qui répondent aux besoins des enfants et des familles sous toutes leurs formes. »

Conclusions de la Réunion européenne des Ministres en charge de l'Enfance, 9 novembre 2001.

« Les enfants se rendent compte que ce qu'ils disent n'a presque jamais le même poids que ce que disent les adultes. Les enfants ont le droit de s'exprimer, mais ils ne sont pas nécessairement écoutés et ce qu'ils disent est souvent amoindri. »

Un jeune, consultation Euronet sur la discrimination et la participation lancée dans la région de Lyon par la COFRADE et SLEA, juillet 2000.

La clause 2 du même article poursuit sur cette lancée en soulignant la responsabilité qui incombe au premier chef aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant d'assurer les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant. La clause 3 affirme

le devoir de l'État d'aider à la mise en œuvre de ce droit ; un devoir renforcé par l'article 4 qui stipule que « les États doivent prendre ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent » afin de mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels des enfants.

Une série d'autres articles se révèlent extrêmement pertinents, à savoir :

- Les articles à caractère général qui énoncent des principes qui doivent s'appliquer universellement à tous les enfants (principe de non-discrimination), l'article 3 (« l'intérêt supérieur de l'enfant » doit être une considération primordiale) et l'article 6 (le droit à la vie) et
- Les articles spécifiques relatifs à des domaines particuliers de la politique, à savoir le handicap, les soins de santé, la sécurité sociale, l'éducation, le jeu, les activités culturelles, l'aide humanitaire (cf. Annexe II pour de plus amples détails).

L'approche d'Euronet :

L'importance de la participation de l'enfant

La tendance consistant à encourager la participation des enfants s'est dessinée suite à l'adoption de la Convention et est plus clairement reflétée dans l'article 12 qui précise que :

- Tout enfant est capable d'exprimer librement son opinion.
- Tout enfant devrait avoir la possibilité d'exprimer son opinion et d'être entendu sur toute question l'intéressant.
- Que l'opinion de l'enfant devrait être dûment prise en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

Ces principes ne donnent pas aux enfants le droit de contrôler la prise de décision ou de fouler aux pieds les droits des adultes. Cependant, ils impliquent que des efforts accrus doivent être déployés afin d'assurer une collaboration efficace entre les adultes et les enfants afin que ces derniers soient entendus et que des stratégies appropriées puissent être développées en vue d'incorporer leur opinion.

Il est essentiel qu'une attention particulière soit consacrée à faire participer les enfants confrontés à la pauvreté et à l'exclusion sociale à de tels processus, ne pas leur offrir l'occasion de s'exprimer constitue en soi une forme d'exclusion. Même s'il existe des obstacles que tous les enfants doivent surmonter afin de participer à la société, ces difficultés sont plus graves pour les groupes d'enfants les plus marginalisés (en particulier les tranches d'âge les plus jeunes). Ils se sentent souvent stigmatisés, discriminés et sont fréquemment exemptés ou négligés des processus

« Il y en a beaucoup qui ont quelque chose à dire, mais soit ils ne savent pas comment s'y prendre, soit ils disent ce qu'ils ont à dire, mais ils sont ignorés de sorte qu'ils ne s'exprimeront plus après. »

Un jeune s'exprimant dans le cadre de la consultation d'Euronet sur la discrimination des enfants, 2000.

formels ou informels de consultation. Néanmoins, les enfants pauvres ou socialement exclus (y compris, par exemple, les enfants sans domicile fixe, les gens du voyage, les demandeurs d'asile ou les réfugiés) ont des opinions et des expériences dont il conviendrait de s'inspirer et qui ne seront pas exprimées par les enfants issus de milieux moins défavorisés.

Faire participer les enfants à la prise de décision que ce soit à la maison ou à l'extérieur s'inscrit dans la construction d'une société source de cohésion et d'intégration. Les nombreux problèmes complexes rencontrés par les gouvernements et autres autorités publiques ne peuvent être adéquatement abordés sans la participation des enfants à la recherche de solutions et sans l'intégration de leurs besoins ainsi que de leurs droits à l'élaboration des politiques. De nombreux exemples sont répertoriés en Europe, et en dehors, quant à l'apport des enfants à des matières politiques telles que l'éducation, la formation professionnelle, l'environnement, la régénération urbaine, les transports et, plus crucial, la pauvreté et l'exclusion sociale¹³.

Aussi louables soient ces initiatives, il apparaît néanmoins que peu d'entre elles ont relevé un défi de taille, à savoir s'engager auprès des enfants pauvres dont le vécu et les perceptions peuvent différer par rapport au grand public. Le présent rapport s'efforce de rétablir l'équilibre.

En toile de fond du présent rapport

Dans son rapport de 1999 intitulé *Vers une politique de l'enfance pour l'Europe du XXI^e siècle*¹⁴, Euronet avait déjà mis en lumière les considérables lacunes générales de l'approche européenne vis-à-vis des enfants¹⁵. À titre d'exemple, il convient de citer :

- La priorité accordée aux enfants dans la vaste majorité des questions politiques est faible ;
- Les possibilités de participation des enfants sont restreintes ;
- Un nombre limité de mesures européennes ont été prises et exclusivement dans des sphères politiques précisés ;
- L'orientation politique globale et la coordination font défaut ;
- L'information sur les besoins spécifiques de l'enfant fait défaut.

En filigrane des éléments susmentionnés, le rapport a constaté que les bases légales dans les traités sur l'UE permettant une action en faveur de l'enfance étaient relativement limitées. La seule référence spécifique aux enfants est contenue dans l'article 29 du traité d'Amsterdam¹⁶ de 1997, mais elle couvre exclusivement les délits perpétrés sur des enfants¹⁷. Le rapport se concluait par un large éventail de recommandations quant à l'élaboration d'une législation et d'une politique d'envergure européenne, notamment la nécessité d'étoffer les bases légales en faveur de l'enfance et d'en introduire une nouvelle lors de la prochaine conférence intergouvernementale afin de promouvoir et protéger les Droits de l'Enfant.

Pauvreté et exclusion sociale des enfants en Europe

Le présent rapport étend cette analyse relative à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants estimant qu'une approche qui souligne les Droits de l'Enfant et l'importance de voir la pauvreté et l'exclusion sociale avec les yeux d'un enfant peut insuffler un sang neuf au débat en cours dans les États membres ainsi que dans l'UE. Nous nous concentrons plus spécifiquement sur les droits des jeunes enfants car nous estimons que l'UE n'a pas suffisamment accordé d'attention à leurs besoins. Effectivement, ils ne sont pas présents sur le marché du travail et dès lors ne sont pas intégrés à la vision prédominante de la Communauté relative au « citoyen actif ».

S'inspirant des objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale énoncés par le Conseil européen de Nice du mois de décembre 2000, le but du présent rapport consistait à :

- Évaluer l'impact de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur les enfants en Europe ;
- Examiner les politiques favorables et les bonnes pratiques des États membres en la matière ;
- Étudier dans quelle mesure les États membres et l'UE ont élaboré des objectifs et les ont rencontrés dans le cadre de la pauvreté et de l'exclusion des enfants ;
- Formuler à l'échelon de l'UE et des États membres des recommandations politiques et identifier les objectifs européens en matière de pauvreté et d'exclusion sociale des enfants.

Le rapport s'inspire du cadre plus large de la Convention des Nations unies sur les Droits de l'Enfant. Conformément à l'article 12 de la Convention, le rapport met fortement l'accent sur la nécessité de veiller à ce que l'opinion des enfants et des jeunes sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soit pleinement représentée.

Structure du rapport

La suite du rapport est structurée comme suit :

- Le chapitre 3 examine l'impact de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur les enfants dans l'UE (s'inspire d'une étude de la littérature, des statistiques disponibles, etc.). Il analyse ensuite les leviers propices au changement politique susceptibles d'affecter la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants ainsi que l'orientation générale des politiques actuelles des États membres ;
- Le chapitre 4 étudie comment nos perspectives évolueraient si nous examinons la pauvreté et l'exclusion sociale avec les yeux d'un enfant ;
- Le chapitre 5 examine le récent historique de l'approche européenne par rapport à la pauvreté et l'exclusion et présente un audit des plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/incl) selon la perspective de l'enfant ; et
- Le chapitre 6 suggère des pistes de réflexion en vue d'une approche européenne cohérente vis-à-vis de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants. Il formule des recommandations en termes de mesures au niveau des États membres et de l'UE.

Introduction

Le présent chapitre analyse en premier lieu les données engrangées à l'échelon de l'UE en matière de pauvreté et d'exclusion sociale des enfants, y compris le nombre d'enfants confrontés à la pauvreté, les groupes d'enfants plus particulièrement à haut risque ainsi que le laps de temps durant lequel ils vivent dans la pauvreté. Il dresse ensuite une comparaison des taux de pauvreté entre les différents États membres, met en exergue les principaux aspects de l'exclusion sociale à ce niveau et identifie la commercialisation comme élément de pression croissante sur les parents et leurs enfants. Ce volet du rapport se conclut par l'énumération d'une série de facettes essentielles de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants dans les pays candidats à l'élargissement.

En fin de chapitre, nous explorons les leviers disponibles en termes de changement politique dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, y compris les politiques afférentes aux revenus, voire les stratégies davantage exhaustives couvrant un plus large éventail de mesures. Finalement, nous examinons les caractéristiques fondamentales des politiques des États membres dans certains de ces domaines.

Les enfants et la pauvreté à travers l'UE

Quelles sont les données disponibles ?

Nous ne disposons pas encore de chiffres détaillés et actualisés sur le nombre d'enfants vivant dans des ménages à faibles revenus dans l'UE, en dépit des améliorations constatées ces dernières années en matière de données internationales. De sorte que les États membres ont concocté des plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (cf. chapitre 5) pour s'atteler à un problème sans disposer d'informations comparatives actualisées bien que chacun d'entre eux aura accès à des données nationales plus récentes que celles-là¹⁸.

« [Tous les gouvernements devraient] s'engager à éradiquer la pauvreté infantile dans leur pays car... la mission fondamentale de toute démocratie consiste à offrir l'égalité des chances dès la naissance à tout enfant né sous son aile protectrice... »

En ce qui concerne plus particulièrement les économies riches des pays industrialisés, aucune excuse valable ne peut empêcher les gouvernements d'avoir un taux de pauvreté modéré... Ce n'est pas uniquement une question de budget, mais plutôt une question de priorité à laquelle sont confrontées ces nations [industrialisées]. »

VLEMINGKX K. et SMEEDING T.M. (eds.), Child Well-being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations: What do we know?, The Policy Press, R-U, 2001.

Les principales sources de comparaison de la pauvreté infantile (généralement mesurée en termes de revenus relatifs) à travers les États membres ou entre pays industrialisés sont :

- « L'étude des revenus de Luxembourg » qui repose sur des enquêtes relatives aux revenus des ménages à l'échelon national et couvre actuellement plus de 25 pays ;
- Le projet de l'OCDE sur les inégalités des revenus dans 17 pays de l'OCDE (milieu des années 80/milieu des années 90) ;
- Une étude reposant sur des enquêtes menées auprès d'un panel national dans 7 pays industrialisés qui se concentrent sur la pauvreté infantile¹⁹ ; et plus particulièrement
- Depuis le milieu des années 90, l'enquête européenne auprès d'un panel communautaire des ménages (ECHP)²⁰.

Plusieurs d'entre elles (dont le présent rapport s'inspire) couvrent davantage de pays et ne se confinent pas exclusivement aux États de l'UE. La ECHP est cependant spécifique à l'UE et comporte également des informations sur les mesures de privation non monétaire. Elle est dès lors fréquemment utilisée comme une des principales sources de données complètes en dépit du fait que les chiffres les plus récents à disposition du public au moment où nous mettons sous presse concernent l'année 1996 et que, jusqu'à présent, seuls 13 États membres de l'UE sur les 15 sont couverts²¹.

Que montrent les chiffres ?

Près d'une personne sur 4 dans l'UE est âgée de moins de 18 ans, en moyenne environ 1 ménage sur 3 dans l'UE compte un ou plusieurs enfants âgés de 0 à 18 ans²². En 1996, 21 % des enfants à charge de moins de 18 ans dans l'UE vivaient dans un ménage à faibles revenus, à savoir 16,9 millions d'enfants sur 7,9 millions de ménages (dans 13 États membres)²³. Les enfants de l'UE courent un risque accru de tomber dans la pauvreté par comparaison aux adultes (21 % contre 16 % d'adultes définis comme pauvres à la même date). On recense bien entendu de nombreux adultes pauvres vivant dans des ménages avec enfants.

Quels sont les enfants les plus susceptibles d'être exposés à la pauvreté ?

Envisageons la situation globale de manière détaillée :

- Près d'un enfant sur 3 en situation de pauvreté vivait dans une famille sans emploi²⁴ ; et
- Près d'un enfant sur 4 en situation de pauvreté vivait dans une famille monoparentale.

Ou examinons certains chiffres sous un angle différent :

- 46 % des enfants issus de familles monoparentales et
- Environ 25 % de tous les enfants issus de familles nombreuses (couples avec 3 enfants ou plus) vivaient dans la pauvreté.

Ces chiffres divergent considérablement entre les États membres. Cependant, dans certains pays, les familles nombreuses sont davantage susceptibles d'être victimes de la pauvreté par comparaison aux familles monoparentales²⁵.

Cependant, comme l'indique une étude, l'énumération des caractéristiques des familles pauvres avec enfants diffère de la définition des causes de la pauvreté infantile. Certains pays sont meilleurs que d'autres pour briser le lien entre le fait d'affronter certaines situations d'emploi ou circonstances familiales et le risque de vivre dans la pauvreté²⁶. Les décisions politiques pourraient veiller, par exemple, à ce que les niveaux d'allocations de chômage soient suffisamment élevés que pour échapper à la pauvreté.

Quelle est la durée de la pauvreté chez les enfants ?

La plupart des chiffres relatifs à la pauvreté sont des « instantanés » pris à un moment précis dans le temps, nous n'avons généralement aucun moyen de savoir si l'instantané suivant présente ou non les mêmes personnes. Cependant, les études longitudinales qui se penchent sur un même groupe de personnes dans le temps sont actuellement à la hausse. La European Community Household Panel (ECHP) porte sur un panel de personnes interrogées sur une base annuelle²⁷. Elle révèle que les enfants sont davantage susceptibles de demeurer pauvres : en 1996, dans l'UE, 7 % des personnes ont vécu dans un ménage à faibles revenus durant au moins 3 années consécutives contre 9 % chez les enfants²⁸. Cela signifie qu'une proportion considérable de leur enfance est assombrie par la pauvreté.

Comme indiqué par une étude récente, si nous nous préoccupons de l'inégalité, la concentration de la pauvreté parmi un groupe restreint d'enfants, ce qui est démontré par ces chiffres, doit être tout particulièrement inquiétante²⁹. Les auteurs ont également découvert que les enfants victimes de la pauvreté à un moment donné peuvent vivre aux marges de la pauvreté à d'autres moments. En d'autres termes, même si parfois, ils ne sont pas en situation de pauvreté, ces enfants sont dans une situation précaire proche de cet état et continueront encore à être soumis, dans une certaine mesure, à des circonstances défavorables.

Devons-nous exclusivement comparer les enfants en situation de pauvreté avec les autres enfants ?

Selon une étude récente, le niveau de vie moyen des familles avec enfants est inférieur à celui de la population en général. Elle suggère dès lors d'évaluer la pauvreté des enfants par rapport au niveau de vie des autres familles avec enfants au lieu de se référer au revenu moyen de la population entière d'un pays, comme c'est actuellement le cas³⁰. Une autre étude suggère que si nous nous intéressons au point de vue de l'enfant sur l'exclusion sociale, nous pourrions étudier exclusivement le vécu des enfants en tant que groupe et non au sein de la population dans son ensemble³¹.

Cependant, les enfants n'entretiennent pas seulement des rapports avec les autres enfants, voire avec d'autres familles avec enfants, mais ils éprouvent également le besoin ainsi que le désir de participer à la vie de la société au sens large. Euronet serait favorable à l'idée de tenter de percer à jour les définitions et opinions formulées par les enfants eux-mêmes en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, voire de se concentrer sur leurs expériences par rapport aux autres enfants. Néanmoins,

« Il n'y a pas de centre local pour les toxicomanes à Dundalk ou dans n'importe quelle ville d'Irlande, excepté dans les grandes métropoles. »

Rapport Focus on Children dans le cadre de la consultation Euronet, 2000.

nous ne devons pas être amenés à permettre que la situation relativement défavorable des familles avec enfants dans l'ensemble de la société conduise à l'adoption d'une norme inférieure à la lumière de laquelle juger la pauvreté chez les enfants par comparaison avec celle de n'importe quel autre groupe ³².

Le faible revenu constitue-t-il le seul problème ?

Comme le Professeur David Piachaud l'indique :

« La préoccupation quant à la qualité de vie et d'opportunités des enfants n'a pas trait aux familles à faibles revenus en tant que telles, mais aux conséquences, à savoir la nutrition, le stress, l'absence d'expériences stimulantes durant l'enfance, l'exclusion des activités sociales normales. Tous ces paramètres sont liés à la pauvreté des enfants. »

David Piachaud, "Child poverty, opportunities and quality of life", The Political Quarterly: Vol. 72, n° 4, octobre-décembre 2001.

Une étude récente s'est penchée sur l'importance relative du revenu par comparaison à d'autres facteurs afin de cerner les expériences des enfants. Elle indique que la pauvreté en termes d'opportunités et d'attentes est de plus en plus assimilée à une composante à part entière avec laquelle il faut compter. Une augmentation du revenu familial peut ne pas se révéler suffisante à elle seule. Cependant, à court terme, il peut s'avérer plus aisé pour les gouvernements d'influer sur les revenus plutôt que sur les autres facteurs. En outre, la mise à disposition d'un revenu plus élevé pourrait également permettre un accroissement des attentes des parents ³³.

Une autre étude récente constate que certains problèmes comportementaux sources d'inquiétudes particulières dans certains pays (à savoir le tabagisme, la consommation d'alcool/de drogue, etc. chez les enfants et les jeunes) ne sont pas toujours étroitement liés à la pauvreté, mais se concentrent fréquemment dans des quartiers défavorisés ³⁴.

Ces études nous rappellent que la relation entre le revenu et les autres aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale est complexe et que des politiques à multiples facettes s'avèrent nécessaires pour les aborder. Le consensus émergent de ces études tend à admettre que le revenu a de l'importance, mais que les politiques doivent également ratisser plus large afin d'aborder les conséquences liées aux faibles revenus et les autres facteurs qui touchent les opportunités offertes aux enfants ainsi que leur qualité de vie.

« La pauvreté et l'exclusion sociale prennent des formes complexes et pluridimensionnelles qui exigent la mobilisation d'un large éventail de politiques...

Outre la politique de l'emploi, la protection sociale a un rôle prépondérant à jouer quoiqu'il convient de reconnaître également l'importance d'autres facteurs tels que le logement, l'éducation, la santé, l'information et la communication, la mobilité, la sécurité et la justice, les loisirs et la culture. » (traduction non officielle)

Commission européenne, déclaration relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, octobre 2000.

L'exclusion sociale chez les enfants dans l'ensemble de l'UE

Qu'est-ce que l'exclusion sociale ?

Le concept d'exclusion sociale semble avoir gagné en importance dans l'UE au cours de ces dernières années étant donné que le processus et la dynamique de la pauvreté sont progressivement devenus le centre de toute les attentions ³⁵. La pauvreté en tant que telle est également de plus en plus décrite comme pluridimensionnelle.

La définition utilisée dans les documents d'Eurostat constitue la base des statistiques comparables disponibles à l'échelon de l'UE dans son ensemble :

« L'exclusion sociale est analysée comme le lien entre le revenu, l'activité exercée et une série d'indicateurs relatifs aux moyens, aux perceptions et à la satisfaction des groupes étudiés quant à leur niveau et à leur qualité de vie. De cette manière, l'exclusion sociale est entendue comme un phénomène pluridimensionnel couvrant différents aspects de la vie dans les sociétés de l'UE. »

Lene Mejer, "Social exclusion in the EU member states", Statistics in Focus: Population and Social Conditions, Theme 3 - 1/2000, Eurostat, 2000.

Eurostat utilise dès lors un cadre qui relie

- les caractéristiques socio-démographiques ;
- le niveau de revenu ;
- l'activité exercée ;
- les indicateurs de moyens (la principale source de revenu, la réussite scolaire, le bail, la possession d'un véhicule), de perceptions (aptitude à joindre les deux bouts, possibilité de se payer une semaine de vacances à l'étranger) et de satisfaction (quant au travail rémunéré ou à toute autre activité principale).

Eurostat est également en mesure d'étudier le nombre de personnes exposées à des désavantages multiples dans une ou plusieurs de ces dimensions.

Dans un récent rapport, la Commission européenne semble élargir cette définition pour le moins limitée :

« Dans ce rapport, les termes de pauvreté et d'exclusion sociale renvoient à la situation de personnes qui ne peuvent participer pleinement à la vie économique, sociale et citoyenne et/ou dont l'accès à un revenu et à d'autres ressources (personnelles, familiales, sociales et culturelles) est inadapté au point qu'elles ne peuvent bénéficier d'une qualité et d'un niveau de vie considérés comme acceptable par la société dans laquelle elles vivent. Dans de telles situations, ces personnes ne sont que rarement en mesure d'accéder pleinement à leurs droits fondamentaux. »

Communication de la Commission européenne au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, Projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale (COM (2001) 565 final), 2001.

« Les enfants n'ont pas de place particulière dans l'analyse d'Eurostat. Aucun indicateur spécifique n'existe dans le but d'appréhender l'exclusion chez les enfants. »

MICKLEWRIGHT J., "Social exclusion and children: a European view for a US debate", UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, Italie (point de vue personnel, 2001).

Cette définition est similaire à celle adoptée de longue date par l'UE en termes de pauvreté. Une différence d'importance concerne la référence à l'impossibilité d'accéder aux droits fondamentaux, un élément jugé significatif dans les situations de pauvreté et d'exclusion sociale.

Pendant les statistiques d'Eurostat en utilisant sa définition plus restreinte, proposent des informations limitées, en particulier sur les enfants. Nous abordons ci-après les modalités selon lesquelles notre image de l'exclusion sociale chez les enfants pourrait être élargie, être davantage en adéquation avec les intérêts de l'enfant et reliée à la discrimination ³⁶.

Les enfants et l'exclusion sociale

Les résultats de l'enquête ECHP comprennent une analyse détaillée du nombre d'enfants vivant dans des ménages exposés à diverses formes de privations liées à un niveau de vie modeste, y compris l'impossibilité de mettre régulièrement de l'argent de côté, ne pas pouvoir se permettre d'acheter trois produits de première nécessité voire plus ³⁷, être endetté ou supporter un fardeau financier, etc.

L'incidence des problèmes financiers ne semble pas être liée à l'âge, eu égard au nombre accru d'enfants/adolescents vivant dans des ménages aux prises avec d'énormes difficultés pour joindre les deux bouts, et/ou qui étaient confrontées à l'existence d'arriérés pour les factures émises par un service public et/ou les frais de logement, ou devaient faire face à une accumulation de problèmes pour satisfaire leurs besoins en termes d'alimentation, de vêtements et de vacances.

Les familles monoparentales et leurs enfants atteignaient des scores élevés quant à ces facteurs de privation par comparaison aux autres ménages ³⁸. À titre d'exemple, près d'une famille monoparentale sur 4 et plus de la moitié des ménages avec 3 adultes et des enfants à charge (qui comptent vraisemblablement 3 générations) éprouvaient des difficultés à joindre les deux bouts ³⁹. Les personnes issues de familles monoparentales et de familles nombreuses enregistraient également un pourcentage supérieur à la moyenne en termes d'une accumulation de problèmes en matière de logement.

Il s'avère dès lors possible d'identifier le pourcentage de ménages avec enfants tou-

Pourcentage d'enfants appartenant à des ménages qui :

- éprouvaient d'énormes difficultés à joindre les deux bouts : 9 %
- avaient des arriérés quant au paiement/remboursement de factures émises par un service public et/ou frais de logement durant les 12 derniers mois : près de 12 %
- ne pouvaient satisfaire un ou plusieurs de leurs besoins en matière d'alimentation, de vêtements et de vacances ⁴⁰ : 14 %
- ne pouvaient se permettre d'acheter une voiture : 9 %

Eurostat, *European Social Statistics - Income, poverty and social exclusion: Theme 3 - Population and Social Conditions*, 2000.

ché par chacun de ces facteurs et il ressort également clairement que certaines catégories de ménages avec enfants, en particulier les familles monoparentales ou les familles nombreuses, sont davantage susceptibles d'être exposées à des désavantages multiples de différents types.

En fait, les chiffres sont ventilés par groupe d'âge, y compris les moins de 18 ans, bien que toutes les données disponibles ne soient pas publiées par Eurostat. Néanmoins, Eurostat conclut que

« Les enfants courent le plus grand risque d'être défavorisés, un risque qui s'accumule dans différents domaines de l'existence (23 %). » ⁴¹

Sur base de cette définition de l'exclusion sociale, les enfants de l'UE sont plus gravement touchés que toute autre tranche d'âge. Les enfants pauvres ne sont pas les seuls à souffrir de ces désavantages. Néanmoins, les enfants appartenant à des ménages à faibles revenus et plus particulièrement dans une situation de pauvreté persistante (à savoir qui résident durant plusieurs années consécutives dans un ménage à faibles revenus) sont considérablement plus vulnérables. Parmi les enfants qui vivaient dans des ménages en situation de pauvreté, quelque 45 % souffraient d'une accumulation de désavantages ; dans les ménages où cette situation de pauvreté persistait, ce chiffre frôlait pratiquement les 50 % ⁴².

Qui exclut les enfants ?

Un des avantages du terme « exclusion sociale » est qu'il peut déboucher sur des questions telles que « Qui exclut les enfants ? ». Un auteur identifie les parents, les écoles, les employeurs et les gouvernements comme agents d'exclusion ⁴³. Il déconseille le simple rejet de responsabilité et suggère que toute approche centrée sur les parents ait pour principal objectif de les aider à remplir leurs responsabilités. Il précise néanmoins que cette perspective a le mérite d'attirer l'attention sur les diverses influences sur le bien-être des enfants.

Il a également été avancé que la commercialisation constituait un autre agent d'exclusion susceptible d'être accusé d'exercer des pressions croissantes sur les parents pour qu'ils achètent à leurs enfants les articles de « marque » les plus récents et d'aggraver la stigmatisation des enfants lorsqu'ils ne sont pas en mesure de le faire ⁴⁴.

Une caractéristique frappante des groupes cibles visés dans le cadre d'une étude relative à l'intégration sociale et à l'aide aux familles dans six pays (Belgique, France, Allemagne, Irlande, Pays-Bas et R-U) était que « ...l'effet que la société de consommation exerce sur ceux qui ne peuvent se permettre d'y participer. Plusieurs mamans issues de différents pays ont exprimé leur plus grande inquiétude quant au fait que leurs enfants étaient discriminés et frappés d'ostracisme car ils ne portaient pas des vêtements de marque, ne possédaient pas de jeux informatiques, etc. Ce phénomène était flagrant chez de jeunes enfants âgés de cinq ou six ans et ne relevait pas seulement de la culture des adolescents. »

COOPER L., WATTAM C., BURKE J. and KATZ I., *Social Inclusion and Family Support: A Survey of Six Countries*, National Society for the Prevention of Cruelty to Children, UK, 2000.

« Le marketing et les pressions économiques signifient que les enfants qui ne portent pas des vêtements de marque (car leurs parents ne peuvent se le permettre) sont discriminés. La question ne porte pas sur le fait d'offrir à tous les enfants l'accès à toutes les marques, mais de dévoiler la manipulation de la publicité et du marketing qui engendre l'exclusion sociale. »

Barbara Walter, SLEA, organisation régionale du Conseil Français des Associations pour les Droits de l'Enfant, France, membre d'Euronet, réaction au projet de rapport, 2001.

Si la plupart des « besoins » sont définis socialement et qu'ils augmentent et si les ressources n'augmentent pas proportionnellement, le résultat se traduit par une pauvreté accrue. La commercialisation est susceptible d'ébranler les tentatives de lutte contre la pauvreté infantile déployées par les gouvernements, même celles des plus déterminés d'entre eux.

La pauvreté infantile dans les États membres

La mesure de la pauvreté adoptée par l'UE est relative plutôt qu'absolue⁴⁵. Actuellement, le « seuil de pauvreté » le plus fréquemment utilisé est inférieur à 60 % du revenu médian national équivalent⁴⁶. Cela équivaut à mesurer le nombre de personnes en situation de pauvreté à l'aide d'une norme nationale et non d'une norme identique pour toute l'UE⁴⁷. D'aucuns pourraient avancer que cette méthode n'est pas équitable pour les États membres dont les niveaux de vie en général sont plus élevés car une telle évaluation n'en tient pas compte et nous indique seulement combien de personnes ne sont pas parvenues à atteindre un certain pourcentage de ce revenu moyen supérieur. Cependant, même si un seuil de pauvreté commun est fixé pour l'ensemble de l'UE, plus d'un tiers des personnes en situation de pauvreté résident en France, en Allemagne ou au R-U (des pays dont les revenus nationaux sont relativement élevés)⁴⁸. La majorité des inégalités de revenus existent en fait au sein des États membres (86 %) plutôt qu'entre eux (14 %)⁴⁹.

Des variations substantielles sont répertoriées dans l'UE quant aux taux de pauvreté mesurés en fonction des seuils établis pour les faibles revenus. Les taux les plus bas sont enregistrés dans les pays nordiques et en Europe du Nord, quant aux plus élevés, ils sont recensés dans les pays anglophones ainsi qu'en Europe du Sud⁵⁰.

Cependant, en dépit du risque élevé de pauvreté couru par les enfants de nombreux États membres, ce thème n'est pas prépondérant dans les multiples publications de l'UE sur le sujet. Même dans un rapport statistique spécialisé dans la pauvreté des

revenus à travers l'UE et chargé d'étudier les enfants, la situation des hommes, des femmes ainsi que les indices volumétriques de pauvreté, l'information sur la pauvreté infantile n'est pas reprise dans le chapitre consacré aux enfants, mais figure uniquement dans un tableau du volet « hommes/femmes » où les pourcentages sont ventilés en fonction du sexe, y compris pour les jeunes de moins de 18 ans⁵¹.

« Qu'ils soient évalués sur base de leur développement physique ou mental, des taux en matière de survie et de santé, de la réussite scolaire ou des perspectives en termes d'emploi, des revenus ou de l'espérance de vie, ceux dont l'enfance se déroule dans la pauvreté, en termes de revenus ou d'attentes, sont confrontés à une situation défavorable manifeste et mesurable. »

UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, Italy, Innocenti Report Card No. 1, juin 2000. "A league table of child poverty in rich nations."

En 1996, le pourcentage de jeunes de moins de 18 ans vivant dans des ménages à faibles revenus était de 25 % au R-U contre 4 % (garçons) et 5 % (filles) au Danemark. Les autres États membres accusant des niveaux de pauvreté élevés sont l'Irlande (24 %) et l'Italie (23 %). Des taux relativement modérés sont enregistrés aux Pays-Bas (15 %) et en Autriche (15 % chez les garçons contre 16 % chez les filles) bien qu'aucun pays n'avoisine les chiffres du Danemark⁵².

Taux de pauvreté chez les hommes et les femmes par tranche d'âge, 1996 (%) - moins de 18 ans

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	UK	EU-13
homme	21	4	20	20	23	18	24	23	21	15	15	21	25	21
femme	19	5	20	18	24	19	24	23	15	15	16	25	25	21

Eurostat, "European Social Statistics - Income, poverty and social exclusion": Theme 3 - Population and Social Conditions, 2000, Table 2.5, page 27)⁵³.

Au Danemark, il est peu vraisemblable que les enfants de moins de 18 ans se retrouvent dans un ménage à faibles revenus par opposition aux citoyens danois adultes. Les enfants grecs sont également moins exposés à la pauvreté en termes de risques. Cependant, les enfants du Luxembourg, d'Irlande et du R-U sont plus largement susceptibles de vivre dans un ménage à faibles revenus que les adultes⁵⁴.

Le revenu national par tête constitue en règle générale une indication trompeuse pour déterminer le niveau de pauvreté infantile⁵⁵. Des pays peuvent présenter des niveaux de développement économique largement similaires, mais diverger considérablement en matière de pauvreté infantile. L'inégalité tend à être inférieure dans les États membres les plus prospères, à l'exception du R-U dont la prospérité et l'inégalité sont supérieures à la moyenne⁵⁶.

Il ressort d'une évaluation que la pauvreté infantile au R-U est deux fois supérieure à la France et à l'Allemagne, voire 4 fois plus élevée que dans les pays scandinaves⁵⁷. Durant la majeure partie de ces vingt dernières années, selon une étude récente, les pays nordiques, en l'occurrence le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède sont parvenus à maintenir la pauvreté infantile à un taux d'environ 5 %⁵⁸. Cette étude indique que ces pays qui enregistrent les meilleurs scores en termes de pauvreté relative chez les enfants ont également tendance à avoir les niveaux de pauvreté absolue les plus bas⁵⁹. Durant ces dix dernières années, le niveau de pauvreté infantile a chuté au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Espagne, mais a augmenté au R-U, en Allemagne, en Italie alors que la situation reste pratiquement inchangée en France⁶⁰. Le R-U et l'Italie figurent parmi les 4 pays en queue de peloton dans l'étude internationale de l'UNICEF sur la pauvreté infantile qui évalue la pauvreté en termes relatifs⁶¹.

Dans le cadre de l'évaluation de la pauvreté des revenus, une définition plus large du « revenu » est parfois suggérée en vue de tenir compte de l'équivalent, en termes pécuniaires, des avantages en nature sous forme de services, etc. Ceci pourrait éventuellement altérer le tableau de classement relatif à la pauvreté infantile. Cependant, une étude récente argumente, de manière convaincante, que le fait d'inclure ces avantages non monétaires, en particulier en termes de santé, de loge-

ment et d'éducation, ne susciterait pas de différences majeures quant au modèle transnational de pauvreté infantile. Les pays qui proposent de maigres allocations financières n'ont généralement pas tendance à offrir des avantages non pécuniaires ou des services à titre complémentaire⁶².

L'exclusion sociale des enfants dans les États membres

Eurostat étudie régulièrement 15 indicateurs non monétaires et leur rapport avec les faibles revenus à l'échelon de l'UE et par État membre⁶³. Cependant, dans les publications d'Eurostat à la disposition du grand public, ces chiffres ne sont pas toujours détaillés par État membre, selon les revenus et l'âge que pour permettre une comparaison précise de la situation des enfants dans les différents pays. Étant donné que le libre accès aux données originales de l'enquête ECHP est restreint, il se révèle également ardu pour les particuliers ou les organisations extérieures de se prêter à ce type d'exercice.

Les chevauchements entre faibles revenus, carence d'emplois et désavantages non monétaires varient d'un État membre à l'autre et chacun des facteurs n'affecte pas toujours les mêmes personnes⁶⁴. Certains indicateurs non monétaires bien qu'ils soient uniformes à travers l'UE peuvent en réalité être spécifiques à la culture ou au pays. Les liens entre pauvreté, indicateurs d'exclusion sociale ou désavantages ne sont pas évidents ni dénués de complexité. Cependant, il s'avère crucial d'explorer les aspects non monétaires de la privation.

Santé

Sur certains indicateurs non monétaires, la performance des États membres tend à refléter leur taux de pauvreté infantile. Par exemple, la Finlande et la Suède, outre leur faible taux de pauvreté infantile, enregistraient également le taux de mortalité le plus bas chez les moins de 5 ans (respectivement en 1996 et 1995), à savoir 5 pour 1000 naissances viables. Il convient de comparer ce chiffre avec celui de la Belgique, à savoir 10 pour 1000 naissances viables (le taux le plus élevé et le double par rapport aux deux autres pays) bien que le chiffre de la Belgique date de 1992. Les révélations de ce rapport indiquent que⁶⁵

« ...les variations actuelles au sein de l'UE sont telles que 10 000 vies auraient été sauvées en 1996 si tous les États membres avaient atteint le taux de mortalité de la Suède pour les moins de 5 ans. »

« Les interventions en matière de politique sociale étaient typiquement sectorielles, essentiellement concentrées sur des catégories spécifiques de personnes en difficulté. Elles définissaient comme prioritaires les personnes âgées et les personnes ayant des antécédents en termes de cotisation à la sécurité sociale... En Italie, durant de nombreuses années, aucun filet de sécurité élémentaire n'a été mis en place pour les individus et les familles sans revenu. Dans le même ordre d'idée, aucune action de politique sociale n'a jamais ciblé les enfants en situation de pauvreté. L'enfant souffre de la situation sociale dans laquelle se trouve sa propre famille. »

Réponse au questionnaire Euronet par Caritas et Save the Children Italie 2001.

Éducation

Les auteurs ont également découvert que 20 % (Grèce) et 30 % (Portugal) des jeunes âgés de 16 ans ne fréquentaient pas d'établissement scolaire au milieu de l'année 1995⁶⁶.

Logement

Dans les différents États membre, les conditions de logement varient nettement plus que de nombreux autres aspects de l'existence bien qu'elles ne soient pas toujours en étroite corrélation avec les niveaux de revenu.

Il s'avère difficile d'évaluer précisément le nombre d'enfants SDF car ce phénomène peut ne pas être extrêmement flagrant. Les enfants appartenant à des familles immigrées sont disproportionnellement susceptibles de se retrouver SDF⁶⁷. Les enfants et les jeunes SDF sont fréquemment aux prises avec des difficultés autres que les problèmes de logement. Ces difficultés supplémentaires englobent l'absentéisme, l'abandon des études, les problèmes familiaux, les assuétudes, le chômage qui illustrent les réalités souvent complexes et interactives liées aux privations multiples⁶⁸.

Groupes vulnérables

La vulnérabilité des enfants confiés à l'assistance publique ou qui quittent ces infrastructures est source de grande inquiétude dans de nombreux pays. Le R-U, par exemple, se préoccupe tout particulièrement de leurs résultats scolaires médiocres. Cependant, les données de l'étude ECHP n'incluent pas la population institutionnalisée ce qui implique que les enfants « de l'assistance publique » qui ne vivent pas dans une famille de particuliers ne sont pas pris en compte. Certaines organisations suggèrent de contrôler le nombre d'enfants placés en raison de la situation de pauvreté de leurs parents.

« Les enfants qui sont placés dans un home sont stigmatisés. Personne ne te demande ce que tu veux, personne ne s'occupe de tes droits. [Ils] sont discriminés car on les considère moins intelligents que la moyenne et dès lors on ne les encourage pas à poursuivre des études supérieures. »

Enfants d'Autriche, cités dans LANSDOWN G., Challenging Discrimination Against Children in the EU: A policy proposal by Euronet, Euronet, 2000.

« Nous avons deux grands lits et un lit d'une personne. Je dors dans le lit d'une personne. Papa dort avec ma petite sœur et maman avec mon autre sœur. Mon frère dort en bas. Il y a deux chambres et huit personnes vivent dans la maison. »

Entretien avec un jeune du R-U dans le cadre du projet Euronet « Agenda 2000 ».

« C'est pas très gai dans la rue. Il fait froid, tu es seul et tu rencontres toutes sortes de gens. Je veux une maison, mais je ne peux pas en avoir une. Je n'ai rien à attendre et rien à faire. »

Citation reprise dans un rapport du gouvernement irlandais intitulé Report to Children on the Public Consultation, National Children's Strategy, 2001.

Au R-U, le taux de grossesse chez les adolescentes est le plus élevé d'Europe occidentale, soit deux fois le taux allemand, trois fois le taux français et six fois le taux néerlandais. Il existe un lien flagrant avec la privation, les taux les plus élevés de grossesses chez les adolescentes sont enregistrés dans les communautés dont les revenus sont les plus faibles, les

« On ne voit pas beaucoup d'asiatiques dans la rue... Si mon frère sortait après 20 h 00, on lui casserait la figure. Si je sortais, on m'embêterait parce que je suis une fille. »

Citation dans MCGLINCHY S., Voices for Change: Young people's views on poverty and social exclusion in Scotland, Save the Children Ecosse, 2000.

conditions de logement les plus médiocres et le taux de chômage le plus élevé⁶⁹. Une étude récente relative à des femmes qui avaient eu leur premier enfant à l'adolescence a démontré que plus la mère est jeune, plus il est difficile pour elle et sa famille d'atteindre un niveau de vie raisonnable. Elle a également indiqué que celles qui avaient été filles-mères à l'adolescence étaient très mal loties en Irlande et moins défavorisées (par opposition à d'autres familles) en Autriche, en Allemagne et en Grèce⁷⁰. En termes de pauvreté seule, les jeunes femmes néerlandaises devenues mères à l'adolescence étaient plus susceptibles de se retrouver en situation de pauvreté. Il s'agit d'un exemple frappant de la manière dont une situation défavorable durant l'enfance/l'adolescence et les « choix » inhérents à cette expérience, peuvent influencer sur les chances offertes ultérieurement dans l'existence.

Discrimination

Certains groupes d'enfants sont davantage vulnérables à la pauvreté et éprouvent des difficultés particulières à avoir accès à leurs droits lorsqu'ils sont confrontés à l'exclusion sociale. Cette catégorie comprend les gitans et les enfants du voyage, les enfants issus de familles immigrées ainsi que ceux appartenant à des communautés ethniques minoritaires⁷¹.

Une recrudescence du racisme et de la xénophobie en Europe a été signalée durant les vingt dernières années écoulées, voire plus. La discrimination rencontrée par les tziganes symbolisent, à de nombreux égards, les formes contemporaines de discrimination raciale⁷². Les enfants tziganes sont également aux prises avec des difficultés toutes particulières. En Irlande par exemple, le niveau de participation des enfants tziganes à l'éducation, en particulier durant le secondaire, est extrêmement faible. Les taux de mortalité infantile représentent le double de ceux de la communauté sédentaire⁷³.

On estime qu'approximativement 100 000 enfants en Europe sont séparés de leurs parents ou de la personne en ayant la charge et sont demandeurs d'asile. Outre les enfants qui ont fui des conflits dans des pays aussi divers que l'Afghanistan, la Somalie, l'ex-Yougoslavie, des éléments de preuve étayent l'augmentation des cas d'exploitation sexuelle et économique, par exemple les enfants albanais en Grèce et en Italie ainsi que les enfants du Nigeria et d'Europe de l'Est aux Pays-Bas⁷⁴.

Nous avons uniquement énuméré dans le présent chapitre quelques exemples des diverses facettes de l'exclusion. Les plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/incl) récemment concoctés par les États membres en contiennent davantage (cf. chapitre 5).

« ...les enfants de réfugiés africains ont d'énormes difficultés avec notre culture qui diffère réellement des valeurs et habitudes originelles de leur famille. »

Réponse au questionnaire d'Euronet par le National Research and Development Centre for Welfare and Health, Helsinki, Finlande, 2001.

« Des enfants kosovars sont arrivés dans mon école, mais ils avaient des difficultés à communiquer avec nous et nous nous sommes tenus à l'écart. L'école les distinguait aussi des autres car ils avaient un emploi du temps différent du nôtre. »

Consultation Euronet sur la discrimination et la participation lancée par le Conseil Français des Associations pour les Droits de l'Enfant (COFRADE) et la Société Lyonnaise pour l'Enfance et l'Adolescence (SLEA), July 2000.

Pauvreté et exclusion sociale des enfants dans les pays candidats à l'élargissement

Suite à la transition vers les sociétés de marché opérée lors de la dernière décennie, les enfants d'Europe centrale et orientale (PECO) ont été considérablement touchés par la recrudescence de la pauvreté et de l'inégalité des revenus. Les éléments de preuve disponibles suggèrent que, dans l'ensemble, les enfants et les jeunes rencontrent des problèmes similaires à ceux de leurs congénères d'Europe occidentale, mais d'une ampleur accrue⁷⁵. Un examen détaillé dépasse la portée du présent rapport.

Les données fiables font défaut et il est important que les aspects du bien-être de l'enfant, qui ne font pas actuellement l'objet d'un examen selon le prisme des critères de Copenhague relatifs à l'adhésion à l'UE, soient étudiés⁷⁶. Néanmoins, sur base des informations connues, le tableau brossé est mitigé. À la différence des autres pays PECO, l'ex-Tchécoslovaquie, par exemple se distinguerait positivement de la comparaison des taux de pauvreté avec ses homologues européens. En outre, à la fin des années 90, la république tchèque et la Slovaquie enregistraient toutes deux une inégalité des revenus inférieure à la moyenne atteinte dans les années 80 par l'UE⁷⁷.

Il subsiste néanmoins des points de grande préoccupation. Alors que la Slovaquie, pour ne citer que cet exemple, avait un taux de mortalité infantile pour les moins de 5 ans inférieur à la moyenne européenne de 1996, des pays plus pauvres tels que la Bulgarie, la Lettonie et la Roumanie présentaient des taux nettement supérieurs. Pour un enfant né dans ces pays, la probabilité de décéder avant l'âge de 5 ans avoisine les 2 %, voire davantage⁷⁸.

Au fil de la pyramide des âges, bien que les enfants et les jeunes des pays PECO reconnaissent de plus en

« L'abandon des études conduit souvent les enfants à vivre dans la rue et à tomber dans la criminalité ou la prostitution. Un autre problème a trait au fait que de nombreux enfants sont apatrides ou ne sont pas des ressortissants du pays dans lequel ils résident. Dès lors, l'exercice de leurs droits leur est parfois refusé. Le nombre croissant d'enfants prostitués et le trafic sexuel d'enfants sont extrêmement alarmants. Le phénomène de placement d'enfants en institution, sous prétexte qu'il s'agissait de la meilleure alternative pour ces derniers, a constitué une pratique largement répandue des autorités d'Europe centrale et orientale. Dans ces institutions, les conditions de vie de nombreux enfants, en particulier des enfants handicapés, sont également pénibles. »

Save the Children Suède, Unfinished Business: EU enlargement and child rights, 2001, Suède.

« Davantage de fonds doivent être octroyés aux services sociaux, aux soins de santé, à la prise en charge des enfants et aux écoles. Ce sont les institutions les plus indiquées pour prévenir l'exclusion sociale grâce à des mesures prises en amont, mais pour ce faire, il leur faut des moyens financiers. »

Bureau de l'ombudsman chargé de l'enfance, Suède, en réponse à un questionnaire Euronet, 2001.

plus la valeur de l'éducation, le nombre d'entre eux qui ne fréquentent pas un établissement scolaire est élevé, voire à la hausse. Diverses raisons sont avancées, à savoir la pauvreté, l'abus, l'éclatement de la famille et le travail des enfants. À l'instar de ce

qui se produit ailleurs, les enfants issus de minorités (notamment les tziganes) et les enfants handicapés se heurtent à une discrimination générale à l'école ainsi que dans la communauté, ce qui entrave sérieusement leurs progrès⁷⁹. Dans certains pays PECO, les enfants tziganes ont été systématiquement dirigés vers « l'enseignement spécial » destiné aux enfants handicapés mentaux. Les tziganes se voient souvent interdire la fréquentation des lieux publics et sont fréquemment victimes d'attaques racistes.

La proportion des 15-19 ans qui ne sont ni sur le marché du travail, ni dans l'enseignement est considérable dans les pays PECO et atteint des sommets comme par exemple en Bulgarie avec 35 % en 1996. Des disparités considérables subsistent également entre les régions avec une concentration relativement élevée d'industries sur le déclin et les autres secteurs pourvoyeurs d'emplois, tels que les services, dans les zones urbaines⁸⁰.

Comme relaté ci-dessus, les problèmes rencontrés par les enfants dans les pays candidats sont manifestement graves. Cependant, il est important de ne pas étudier la performance des pays PECO comme globalement inadéquate par comparaison aux États membres de l'UE. En fait, les auteurs d'une étude précisent que

« Le processus d'élargissement offre aux États membre une occasion inestimable de refléter dans un miroir leurs propres performances. Peu d'entre eux, si tant est qu'il y en ait, seraient pleinement satisfaits de ce qu'ils verraient. »⁸¹

Dans certains de ces pays, contrairement aux États membres de l'UE, l'héritage de l'engagement en matière d'offre collective semble être à la traîne par rapport aux indicateurs positifs sur l'état de santé des enfants.

Leviers pour un changement politique dans le traitement de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants

Les principales variables susceptibles d'intervenir dans l'émergence ou non d'une situation de pauvreté chez l'enfant incluent la composition de la famille, le statut parental sur le marché du travail et la rémunération ainsi que les prestations sociales (des allocations versées aux enfants/familles et/ou des abatements fiscaux). S'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants requiert des actions dans un plus large éventail de politiques. Plus généralement, la manière dont les enfants sont perçus dans certains pays, les priorités dont ils font l'objet en matière de politiques publiques sont susceptibles d'influer sur leur qualité de vie et sur les opportunités qui leur sont offertes. Save the Children Suède adhère au principe en

« Les enfants sont maintenus en situation de pauvreté non pas par un cadenas pour lequel il n'existe qu'une seule clé, mais par une combinaison de serrures qui exige un alignement des facteurs si on veut les libérer. »

UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, Italie Innocenti Report Card No. 1, June 2000, "A league table of child poverty in rich nations".

vertu duquel les politiques conviviales à l'égard des parents et des enfants constituent la meilleure prévention de l'exclusion sociale chez les enfants⁸².

Dans le présent chapitre, nous examinons certains leviers de changement éventuel en matière de traitement de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Nous étudions ensuite certaines facettes des approches adoptées par les États membres, plus particulièrement en termes de pauvreté.

La **composition de la famille** peut être identifiée comme un facteur de risque en termes de pauvreté infantine. Une étude récente note cependant que les variations au niveau de la proportion d'enfants issus de familles monoparentales dans différents pays industrialisés ne semble pas influencer dans une large mesure sur les disparités des taux de pauvreté car les familles monoparentales représentent une proportion relativement infime des familles en général. Néanmoins, leur taux de pauvreté influe incontestablement sur le taux de pauvreté infantine global⁸³. L'étude indique que la **réduction de la pauvreté dans les familles monoparentales** aurait un impact significatif sur la pauvreté infantile dans certains États membres de l'UE.

Si la structure familiale ne constitue pas en soi un facteur explicatif d'importance, le **statut en termes d'emploi** semble en être un⁸⁴, bien que le simple fait de ne pas avoir d'emploi rémunéré n'engendre pas automatiquement une situation de pauvreté chez les enfants. Il existe néanmoins un lien étroit entre les taux de pauvreté infantine et le statut de chômeur de l'adulte.

Les régimes d'aide financière (le dégrèvement fiscal, les crédits d'impôt et les prestations de la sécurité sociale) pour les familles avec enfants sont moins importants que les **salaires** pour expliquer les différences entre les pays. Il existe, par exemple, dans différents pays, un lien entre les taux de pauvreté infantine et le pourcentage de travailleurs à temps plein faiblement rémunérés⁸⁵.

Cependant, dans certains pays, les **régimes d'aide financière** semblent jouer un rôle important dans la réduction de la pauvreté. Les pays avec les taux de pauvreté infantine les plus bas octroient la proportion la plus élevée de leur PNB aux dépenses sociales globales. La pauvreté infantine induite par les forces du marché peut être réduite de 20 % grâce au recours à des politiques fiscales et à des politiques en matière de dépenses sociales⁸⁶.

Approches des États membres

Approches générales des États membres par rapport à la pauvreté et à l'exclusion sociale

Quelques exemples fournis lors de la récente conférence « Construire une Europe ouverte à tous » décrivent l'éventail des approches des États membres pour aborder la pauvreté en général⁸⁷ :

- L'Irlande et le Portugal disposent tous deux de stratégies nationales anti-pauvreté instaurées sur leur propre initiative ;

- Les Pays-Bas, la Belgique et le R-U font tous de la pauvreté une priorité politique et tous les secteurs gouvernementaux sont impliqués grâce à un mécanisme de coordination, des rapports annuels, des objectifs et des indicateurs ;
- La France a élaboré un cadre législatif pour renforcer l'impact de la politique sur l'exclusion sociale dans une série de domaines différents (la France déclare que son approche n'implique pas de droits particuliers pour les personnes en situation de pauvreté, mais veille à ce que tous les droits soient une réalité pour chacun).
- Le Danemark et la Suède s'efforcent de prévenir l'exclusion, mais également de réduire la dépendance face aux allocations par le biais de politiques plus actives en termes d'emploi/de protection sociale.

Approches des États membres quant à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants

Emploi : en raison du lien entre le statut de chômeur de l'adulte et la pauvreté enfantine, les pays devraient examiner minutieusement la répartition des nouvelles possibilités d'emploi. Un compromis éventuel semble néanmoins possible entre les enfants et les jeunes ; contre toute attente, l'Espagne recense moins d'enfants en situation de pauvreté par rapport à son taux de chômage car le chômage est nettement plus concentré chez les jeunes plutôt que chez les adultes issus de familles avec enfants ⁸⁸.

Salaires et inégalité des revenus : un rapport indique que l'importance des variations des revenus du marché a été sous-estimée dans les précédentes études qui se sont davantage attelées à analyser l'État-providence :

« ...il semblerait qu'en dépit, voire grâce à leurs rigidités notoires, les marchés de l'emploi européens accomplissent un meilleur travail en offrant des ressources aux enfants les plus défavorisés. »

BRADBURY B. et JANTTI M., Child Poverty Across Industrialized Nations, Innocenti Occasional Papers, ESP Series no. 71, UNICEF International Child Development Centre, Florence, Italie, 1999.

Une autre étude avance également qu'une « économie dérégulée » (aux USA) n'était pas associée à une mobilité accrue des enfants au niveau de la distribution des revenus ni à davantage de mouvements entrants ou sortants de la pauvreté. Les auteurs ont indiqué que cette situation avait engendré une mobilité moindre qu'en Allemagne et au R-U ⁸⁹.

L'importance des **régimes d'aide financière** ne devrait pas être sous-estimée puisqu'ils parviennent à réduire les variations transnationales en matière de pauvreté enfantine ⁹⁰. Une étude a constaté que :

- La pauvreté enfantine est réduite dans une infime mesure au Danemark et au Luxembourg par le biais des régimes d'aide financière, mais cela est imputable au fait qu'ils sont de toute manière limités dans ces pays.
- En Espagne, en Italie, en Grèce, au Portugal et en Irlande, les taux de pauvreté enfantine sont élevés et les régimes d'aide financière n'interviennent que dans une très faible mesure pour les modifier.

- Au R-U, en Belgique, en Autriche, en France et aux Pays-Bas, les régimes d'aide financière sont assez élevés et parviennent, avec relativement de succès, à réduire la pauvreté enfantine ⁹¹.

Dans les États membres nordiques, les allocations/prestations familiales représentent plus de 10 % du total des prestations sociales alors que dans les États membres méditerranéens elles sont inférieures (2 % en Espagne et 5,6 % au Portugal) ⁹². Nonobstant, l'Observatoire européen des politiques familiales suggère que, « dans les pays méditerranéens, la quote-part modérée des allocations/prestations familiales par rapport à la totalité des prestations sociales démontre que de nombreuses fonctions (en particulier la prise en charge) sont encore assumées par la famille ».

Une approche destinée à inclure les enfants

Le pourcentage d'enfants en situation de pauvreté dans les pays nordiques a eu tendance à rester stable et modéré. Une étude se penche sur les éléments qui composent l'approche politique de ces pays. Elle met plus particulièrement en point de mire les **mesures d'aide à l'obtention d'un emploi rémunéré** (en faveur des hommes et des femmes ainsi que des deux parents au sein d'un couple), l'élaboration de politiques sociales dotées d'une **approche inclusive plutôt que ciblée** afin de redistribuer les revenus en vue de réduire les inégalités du marché. Les dispositions en matière de garderie et de congé parental diffusent un message clair, à savoir que **les enfants constituent une responsabilité sociale conjointe, un investissement dans l'avenir et non le choix personnel des parents (ou des mères)** ⁹³. La Commission européenne a néanmoins indiqué qu'il existe souvent des problèmes spécifiques dans ces pays, difficultés que les systèmes de protection sociale et les politiques d'emploi ne sont pas parvenus à résoudre ⁹⁴.

La plupart des thèmes politiques énumérés ci-dessus portent sur les niveaux de revenu. Cependant, un plus large éventail de politiques s'avère en outre nécessaire pour lutter contre l'exclusion sociale chez les enfants. Il devrait englober des actions en termes de logement et d'éducation, intégrer les autres services publics comme privés, la prise en charge des personnes handicapées, l'accès aux droits juridiques, les quartiers défavorisés ainsi que de nombreux autres domaines. Les auteurs d'une étude récente concluent qu'une stratégie complète, couvrant tant les politiques économiques que sociales, s'avère nécessaire afin de s'attaquer efficacement à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Les pays ne doivent pas raisonner en pensant « les priorités économiques d'abord et les besoins sociaux ensuite ». Si on veut vaincre la pauvreté enfantine, la politique sociale ne peut être une décision prise après coup. Les auteurs indiquent de manière convaincante que des progrès sur tous les fronts s'avèrent nécessaires et que la réduction de la pauvreté infantile « est un processus complexe qui doit progresser grâce à la recherche, aux débats, à la consultation et aux activités de plaidoyer » ⁹⁵.

« On peut affirmer sans trop s'avancer qu'aucun pays de l'UE ne respecte pleinement, dans la pratique, les droits économiques et sociaux de tous les enfants. »

MICKLEWRIGHT J. and STEWART K., Child Well-being in the EU - and Enlargement to the East, Innocenti Working Papers, ESP no. 75, UNICEF, 2000.

Conclusion

Plusieurs messages se dégagent de ce tableau panoramique de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants dans l'UE, dans chacun des États membres ainsi qu'en Europe centrale et orientale :

- Premièrement, les chiffres publiés par Eurostat devraient manifestement se **focaliser davantage et de manière cohérente sur les enfants**. En outre, l'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants devrait être plus détaillée et actualisée ⁹⁶.
- Deuxièmement, les États membres doivent **adopter des stratégies exhaustives** pour traiter efficacement la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants ; et
- Troisièmement, comme nous avons pu le constater ci-dessus, **les autres sphères politiques**, qui ne sont habituellement pas associées aux politiques économiques et sociales se révèlent également pertinentes, à savoir la protection des consommateurs, y compris la législation sur le marketing et la publicité destinée aux enfants.

Introduction

Dans le droit fil du précédent chapitre où des informations sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants étaient présentées, le présent chapitre étudie dans quelle mesure la perception de la pauvreté et de l'exclusion sociale à travers les yeux d'un enfant brosse un tableau complet et impartial, voire instructif de la situation. Afin d'atteindre cet objectif, nous explorons deux méthodes complémentaires.

Premièrement, une perspective davantage cohérente et centrée sur l'enfant pourrait être greffée à l'analyse. Deuxièmement, des initiatives directes pour faire participer les enfants, leur permettre d'exprimer leurs points de vue devraient être élaborées afin de contribuer aux travaux d'analyse, voire aux actions en matière de pauvreté et d'exclusion des enfants.

« Notre monde n'a rien à voir avec nos rêves. Un monde où beaucoup de familles vivent dans la pauvreté et où certains enfants ne peuvent se permettre d'aller à l'école. Un monde où les gens ne sont pas traités équitablement et où leurs droits ne sont pas toujours respectés. Un monde où les jeunes sont poussés à se tourner vers la drogue et l'alcool et ne reçoivent pas l'aide dont ils ont besoin. Un monde où les systèmes éducatifs ne parviennent pas à nous préparer à la vie. Un monde où les services de santé ne sont pas toujours disponibles pour tous. Un monde où les familles s'effondrent et où nous ne sommes pas protégés face aux dangers de nos sociétés. Un monde où les adultes ne nous prennent pas au sérieux. Un monde créé par VOUS, mais subi par NOUS... »

« Vers un agenda des enfants pour l'Europe et l'Asie Centrale », consultation de jeunes, Budapest, 23-29 avril 2001.

Pauvreté et exclusion sociale des enfants : limites de la perspective traditionnelle

Nos hypothèses sont-elles correctes ?

Les chiffres relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants semblent clairs et précis. Cependant, dans la pratique, nos perceptions quant aux personnes en situation de pauvreté dépendent des hypothèses que nous formulons.

Premièrement, nous supposons qu'il existe une répartition équitable des ressources au sein des ménages/familles, qu'ils soient ou non en situation de pauvreté. Cette hypothèse peut s'avérer infondée. Nous ne pouvons partir du prémisses que tous les enfants qui vivent au sein de ménages non démunis reçoivent une part équitable des revenus et des avoirs du ménage. Nous savons, grâce aux recherches menées, que, dans les familles à faibles revenus, la majorité des parents, en particulier les

mères, tentent de protéger leurs enfants de l'impact global de la situation de pauvreté du ménage en se privant. Nous savons également que la situation inverse peut se produire, à savoir que les enfants peuvent s'efforcer de préserver leurs parents de toute inquiétude quant à l'impact ressenti face à la situation de pauvreté et réduisent dès lors leurs demandes au niveau du budget du ménage ⁹⁷.

Deuxièmement, dans les chiffres officiels, des hypothèses ont été formulées sur les différents besoins de chacun des membres du ménage. Par exemple, l'enquête ECHP sur laquelle repose de nombreux chiffres cités dans le présent rapport, attribue au « premier adulte » d'un ménage une valeur de 1. Chaque adulte supplémentaire ou enfant de 14 ans ou plus reçoit une valeur de 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans une valeur de 0,3 ⁹⁸. Cette manière de tenir compte des besoins spécifiques lors de l'examen des revenus de ménages de différents types et de différentes tailles est dénommée « échelle d'équivalence ». Si cette échelle sous-estime le « poids » de l'enfant dans le ménage, les chiffres de la pauvreté des enfants seront sous-évalués (et vice-versa) ⁹⁹. Si les opinions sur les besoins d'enfants d'âges différents sont erronées, l'impact de la pauvreté en fonction de l'âge peut également être sous-estimé.

La publication de données utilisant un éventail d'échelles d'équivalence qui donneraient un poids différent aux enfants ainsi qu'aux enfants selon leur âge s'avérerait utile. Un débat plus large devrait porter sur le choix des « échelles d'équivalence » et les groupes représentant les intérêts des enfants et des jeunes devraient y participer. Cependant, en ce qui concerne le « tableau de classement des performances » des États membres en matière de pauvreté, les variations des seuils de pauvreté et/ou des échelles d'équivalence sont peu susceptibles de faire une grande différence ¹⁰⁰. Les États membres se maintiennent dans une position relativement identique les uns par rapport aux autres en ce qui concerne leurs performances en matière de pauvreté des enfants quel que soit l'éventail d'échelles d'équivalence raisonnables utilisées.

Dernier point, sans doute le plus important, le cadre pour examiner l'exclusion sociale dans l'UE n'a pas été conçu en ayant les enfants à l'esprit ¹⁰¹. Sa perspective n'est pas nettement « conviviale pour les enfants ». En fait, les questions qui examinent les expériences subjectives de pauvreté et d'exclusion sociale (à savoir la description par l'intéressé de son état de santé, le fait de rencontrer d'autres personnes régulièrement et la satisfaction suscitée par l'activité principale) ne sont absolument pas posées aux moins de 16 ans ¹⁰². En outre, il n'existe aucune question équivalente à l'attention des enfants.

Pauvreté et exclusion sociale des enfants selon le point de vue des enfants

Que ferait-on différemment si la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants étaient examinées selon le point de vue des enfants ?

Repenser les perspectives traditionnelles

Une étude suggère qu'il est important, lors de toute tentative d'examiner la pauvreté chez les enfants et son impact, d'inclure :

- Des mesures d'entrée (par exemple la durée de la situation de pauvreté et l'exposition au risque) ;

- Un éventail de mesures de résultat (à savoir la santé et l'éducation) ;
- D'autres facteurs de médiation susceptibles d'influencer les résultats, à savoir le niveau de résistance des enfants, la composition du ménage, les pratiques de parentalité, etc. et/ou l'ampleur de la pauvreté et la qualité des services dans le voisinage ¹⁰³.

Il est important de mettre en exergue des expériences dont on connaît l'impact particulièrement préjudiciable sur le développement ultérieur de l'enfant et de veiller à ce que les données à cet égard soient récoltées et largement mises à disposition. À titre d'exemple, certains éléments de preuve suggèrent que la pauvreté dans la plus tendre enfance a les pires impacts sur les opportunités offertes tout au long de l'existence. Nous devons dès lors connaître l'âge des enfants en situation de pauvreté et être informés des périodes de pauvreté traversées dans un ménage avec un niveau de vie modéré ¹⁰⁴. Certaines autres phases de transition durant l'enfance peuvent également être particulièrement sensibles aux dégâts engendrés par la pauvreté et l'exclusion. Il n'est pas suffisant de publier seulement un chiffre sur le nombre total de moins de 16 ans ou de moins de 18 ans vivant des ménages en situation de pauvreté.

L'insécurité et la précarité sont également jugées particulièrement préjudiciables pour les enfants et elles sont monnaie courante dans les familles en situation de pauvreté extrême ¹⁰⁵. Les données longitudinales devraient dès lors mettre en point de mire les multiples mouvements effectués par les familles à faibles revenus avec enfants (suivre la fréquence des déménagements, des changements d'école, le voisinage (et si possible les motivations sous-jacentes).

Perspective des Droits de l'Enfant au sujet de l'exclusion sociale

Voir la pauvreté et l'exclusion sociale avec les yeux d'un enfant implique cependant de ne pas se confiner à repenser les perspectives traditionnelles. Une perspective qui met en exergue les Droits de l'Enfant pourrait reposer sur les principaux articles pertinents de la Convention des Nations unies sur les Droits de l'Enfant. L'article 27 pourrait être considéré comme la disposition qui incarne les principaux aspects nécessaires à l'intégration sociale des enfants étant donné qu'il reconnaît le droit à :

« un niveau de vie suffisant pour permettre le développement physique, mental, spirituel, moral et social. »

Mais ce point pourrait être développé, voire élargi en incluant d'autres articles (cf. Annexe II).

« Les enfants français ont également exprimé clairement dans quelle mesure ils sont plus vulnérables aux discriminations lorsque certaines perturbations surviennent dans leur vie familiale, à savoir divorce, déménagement dans une autre maison, emménagement dans un autre pays, nouveaux partenaires. »

Propos tenus dans le cadre des consultations auprès d'enfants de 8 à 18 ans menées pour LANSDOWN G., Challenging Discrimination against Children in the EU: A policy proposal by Euronet, Euronet, 2000.

« Les indicateurs généralement utilisés en Espagne en matière de pauvreté et d'exclusion sociale ne sont pas spécifiques aux enfants. »

Réponse de Save the Children, Espagne au questionnaire Euronet, 2001.

« [Nous] n'avons pratiquement aucun élément de preuve relatif à des enfants autorisés à s'investir dans l'élaboration et la définition des concepts qui sont utilisés pour mesurer le bien-être. »

BARNES H., "How other countries monitor the well-being of their children", in BRADSHAW J. (ed.), *Poverty: The outcomes for children*, Family Policy Studies Centre, R-U, 2001.

Cette perspective pourrait changer nos opinions quant aux priorités à établir. À titre d'exemple, une étude récente indique que l'objectif pertinent en matière d'éducation, si l'on se préoccupe des droits de tous les enfants, devrait être de maximiser le potentiel de chaque enfant plutôt que d'augmenter le montant total des réussites. En matière politique, l'accent porterait dès lors sur la répartition de l'accès et des réussites plutôt que sur les moyennes ¹⁰⁶.

Pauvreté et exclusion sociale selon une perspective participative

De nombreuses études à petite échelle ont démarré de l'expérience de pauvreté et d'exclusion sociale des enfants. Cependant, des preuves comparatives à travers des États membres qui font la même chose font défaut. Nous ne disposons pas dès lors de mesures d'exclusion sociale relatives aux propres expériences de l'enfant.

Pauvreté et exclusion sociale selon le point de vue des enfants

Euronet estime que les perceptions des enfants sont un facteur fondamental à l'élaboration de politiques ou d'indicateurs sur la pauvreté et l'exclusion des enfants. Dès lors, il est important d'élaborer une définition de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui intègre les points de vue et les expériences propres des enfants.

Les précédentes expériences suggèrent que le respect de soi, la façon dont les relations avec les parents et les pairs sont perçues ainsi que le sens des responsabilités futures seront vraisemblablement des facteurs fondamentaux ¹⁰⁷. Ils pourront à leur tour être influencés par le mode de perception du quartier où résident les enfants : des rues entières ou des cités peuvent être affublées d'une étiquette par des individus et mises sur la touche par les services publics comme privés en raison de leur réputation. Ces procédés aggravent ainsi le sentiment de stigmatisation ressenti par ces enfants, en particulier lorsqu'ils grandissent.

Dans l'UE, les gens sont davantage susceptibles de se considérer en situation de pauvreté dans des pays qui enregistrent une inégalité des revenus accrue ou un revenu moyen modéré ¹⁰⁸. Il serait utile de déterminer si cette même perception s'applique également aux enfants.

Les enfants sont également susceptibles de percevoir leur propre situation en termes d'exclusion du monde des enfants, de celui des adultes, voire de la société dans son ensemble. Des recherches

suggèrent par exemple que pour les enfants, l'impossibilité de participer aux manifestations et aux voyages scolaires, qui constituent une part importante des expériences tant culturelles que sociales de l'enfance, devrait jouir d'une priorité accrue ¹⁰⁹. Plus

« Les enfants qui essuient un échec à l'école refusent fréquemment d'y retourner de crainte d'être rejetés par leurs camarades et leurs professeurs. »

Conclusions du Bureau International Catholique de l'Enfance dans le cadre de la consultation menée en Italie aux fins du projet Euronet 2000.

généralement, outre la nécessité d'être informés des dépenses engagées en matière d'éducation et des résultats atteints dans ce domaine, nous devons savoir si l'éducation constitue une expérience positive, inclusive pour les enfants ou si au contraire ils sont stigmatisés et se sentent honteux ¹¹⁰. Nous voudrions savoir si les enfants sont respectés et si on fait respecter leurs droits à l'école.

Les enfants sont différents

Cependant, les enfants ne peuvent être assimilés à un groupe homogène. Premièrement, même si on laisse de côté toute forme de distinction entre les enfants et les jeunes, certains indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants doivent être différenciés en fonction de l'âge. Ceci intégrerait, par exemple, l'impact direct du milieu sur l'enfant, un paramètre qui devient progressivement plus important lorsque l'enfant grandit et que son indépendance ainsi que l'interaction avec les pairs augmentent.

Deuxièmement, certaines problématiques seront plus importantes pour certains groupes, à savoir les membres issus de minorités ethniques et les enfants handicapés. Les enfants handicapés sont disproportionnellement susceptibles d'être confinés à une prise en charge institutionnelle et leurs droits à l'intégration sociale grâce aux amitiés, au jeu, aux loisirs et à la culture peuvent être limités ¹¹¹. En fait il existe des arguments en faveur d'une analyse détaillée des données sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants en fonction du sexe, du handicap, de l'origine ethnique et de l'âge.

Écouter les enfants

En 1999-2000, Euronet a coordonné un projet destiné à écouter les opinions des enfants, à les faire participer au processus décisionnel et à soutenir leur participation à la société. Les enfants, dont une grande partie provenait de milieux défavorisés, de

« Lorsque j'étais petit, je me suis très vite rendu compte que je devais travailler plus dur que les autres enfants qui n'étaient pas handicapés afin de réussir et d'être accepté dans la société. Je me demande souvent combien d'enfants handicapés vivent sans dignité humaine, sans respect absolu et en conséquence ne peuvent concrétiser pleinement leur potentiel. »

Citation tirée de "In Our Own Words...": The voices of children experiencing poverty, Open Your Eyes to Child Poverty Initiative, Irlande, 2000.

Belgique, de France, d'Italie, du R-U, d'Irlande et d'Espagne, y ont pris part avec l'aide du Bureau International Catholique de l'Enfance (Belgique et Italie), le Conseil Français des Associations pour les Droits de l'Enfant (France), Save the Children (R-U), Focus on Children (Irlande), et la Plateforme des organisations du secteur de l'enfance (Espagne). La méthode impliquait des consultations dans chaque

pays par le biais de groupes de discussion, des entretiens et des questionnaires, avec en point d'orgue, une réunion conjointe des représentants des enfants de chacun des pays. Ce projet a débouché sur la rédaction d'un « Agenda 2000 pour les enfants et les jeunes en Europe »¹¹², qui énonce des recommandations en matière d'éducation, d'intégration sociale, de médias et d'Internet, de santé, de citoyenneté et de participation. L'Agenda a été présenté au Parlement européen et à la Commission européenne où il a reçu un accueil très favorable.

Bien que ce projet ait été mené à un échelon pan-européen, il reflète l'émergence progressive d'initiatives de participation de tous types à l'échelon national et local dans toute l'Europe. En France, des conseils de la jeunesse ont été établis à la fin des années 70 et des initiatives similaires ont été instiguées dans de nombreux autres pays depuis lors, en particulier avec l'aide des municipalités locales. En matière de politique de l'éducation, des mécanismes ont été mis sur pied afin de permettre aux enfants d'influencer la politique éducative ainsi que sa mise en œuvre dans plusieurs pays, y compris en Suède, au Danemark et aux Pays-Bas¹¹³. Certains centres pour la jeunesse et projets ont également remporté un succès considérable en pilotant des méthodes de travail avec les enfants, en particulier ceux issus de milieux défavorisés.

Les initiatives de ce type se traduisent de plus en plus par une mise en exergue forte des enfants en tant qu'acteurs sociaux dans les programmes de recherche nationaux¹¹⁴ et la désignation dans plusieurs pays (notamment en Autriche, en Belgique, en France, au Portugal et en Suède) de commissaires/ombudsmans officiellement chargés de représenter et de défendre les intérêts de l'enfant (cf. chapitre 5)¹¹⁵. La relation entre des développements de ce type et la politique de l'enfance ou le niveau de pauvreté et d'exclusion sociale des enfants dans les différents pays est complexe. Euronet précise néanmoins que le fait d'octroyer une visibilité politique accrue aux enfants est susceptible, en principe, de faire en sorte que ces derniers bénéficient d'un niveau élevé de priorité.

Ces approches commencent à infiltrer le mode de pensée à l'échelon européen. Par exemple en 1998, le Conseil des ministres a adopté une proposition de la Présidence autrichienne concernant une résolution sur la participation des jeunes¹¹⁶, qui soulignait que la participation accrue des jeunes constitue « une tâche centrale

En Belgique, plus particulièrement dans la ville d'Anvers, une nouvelle mesure (« le paragraphe jeunesse ») a été récemment introduite afin de garantir le caractère convivial pour les enfants des décisions relatives aux espaces et édifices publics (ex. les rues, les squares, les plaines de jeux, les bibliothèques, les centres pour la jeunesse). Dans ces cas précis, le conseil municipal est contraint d'inclure un paragraphe jeunesse dans les écrits, les décisions officielles et les procès-verbaux afin de démontrer que l'opinion de l'office de la jeunesse, du conseil de la jeunesse et des jeunes eux-mêmes a été sollicitée. Lorsque les jeunes doivent être impliqués cela se fait généralement par le biais d'un questionnaire, mais ils participent parfois de manière plus active (ex. conception d'une plaine de jeux), souvent grâce au recours à un programme informatique spécial. Selon les éducateurs locaux, ces initiatives se révèlent être un succès.

Information fournie à Euronet par l'office de la jeunesse de la ville d'Anvers, 2001.

« La National Organisation for Social Care est occupée à concevoir un processus pour l'élaboration d'une Charte des Droits de l'Enfant pour les enfants placés dans des institutions résidentielles qui, nous l'espérons, garantira la participation d'une manière plus formelle et davantage cohérente. »

Réponse au questionnaire d'Euronet du National Organisation for Social Care and Save the Children Greece, 2001.

à entreprendre dans le processus de définition des contours de la société européenne en termes politiques, sociaux et économiques ».

Quoique la résolution soit la bienvenue, il n'en reste pas moins que la participation des enfants à l'é-

chelon européen est limitée. Ceci reflète en partie le fait que, bien que des initiatives existent dans les États membres et à l'échelon local, les gouvernements sont dans l'ensemble restés prudents dans leurs tentatives d'encourager la participation des enfants. En outre, on recense peu de témoignages quant à l'intégration du point de vue des enfants dans les différents domaines politiques.

Plus important encore, il est clair que bon nombre de ces exercices n'ont pas été spécifiquement élaborés en ayant à l'esprit les enfants et les jeunes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Si on ne veille pas à le faire, il est probable que leur marginalisation sera perpétuée, même dans le cadre des exercices destinés à encourager une participation accrue. Cette réalité a été récemment mise en exergue suite au manque de participation de l'enfant à l'élaboration des plans d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (cf. chapitre 5 ci-dessous)

Que disent les enfants à propos de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Comme indiqué au préalable, des obstacles d'envergure entravent la vérification des points de vue de l'enfant, à savoir le manque de confiance et de respect de soi, les rares opportunités de lier conversation avec les décideurs, l'hypothèse relative au fait que leurs opinions ne sont pas jugées importantes ou ne sont pas les bienvenues, la non-connaissance des Droits de l'Enfant, les problèmes d'alphabétisation et les consultations de pure forme. L'existence de ces obstacles implique que les enfants participent rarement au processus d'élaboration de politiques.

« Il faut faire plus pour agir sur la pauvreté, la beauté de l'eau et du paysage, le trafic, les plaines de jeux et encore plus en ce qui concerne les combats et les armes. »

Réponse d'un enfant hollandais au questionnaire Euronet 2000.

Ces problèmes sont multipliés pour les enfants confrontés à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Ils sont fréquemment peu enclins à se définir comme « en situation de pauvreté » (à l'instar des adultes) dans une large mesure en raison de la honte rattachée à cette étiquette. Les chercheurs ont parfois répugné à choisir ce thème de crainte de stigmatiser ou de cataloguer davantage les enfants à titre individuel.

En outre, de nombreux enfants semblent croire que la « pauvreté » touche les enfants d'autres pays, en Afrique par exemple, et non ceux de leur propre pays, voire eux-mêmes. Dans la pratique, le langage de la pauvreté n'est pas familier aux enfants et si nous voulons comprendre leurs opinions en la matière, il est important d'explorer en profondeur leurs perceptions personnelles ainsi que leur expérience quotidienne dans leur environnement local.

« Pour le monde des enfants, l'exclusion sociale et la marginalisation sont des termes qui se rapportent à leur groupe, à leurs camarades du même âge plutôt qu'aux nombreux termes des adultes. »

« Lorsqu'ils jouent ensemble les enfants ne voient pas les différences ou ne discriminent pas les autres s'ils n'ont jamais vu de tels procédés chez les adultes. Si les enfants marginalisent ou excluent les autres, ils le font sur base de principes conçus et transmis par le monde des adultes. »

Conclusions du BICE Italie dans le cadre de la consultation pour le projet Euronet project, 2000.

Plutôt que de parler de la pauvreté au moment présent, de nombreux enfants issus de familles à faibles revenus font tout simplement face aux circonstances qu'ils rencontrent. Leurs véritables sentiments concernant leur existence peuvent être clairement révélés par leurs attentes limitées quant au présent et leurs maigres aspirations pour l'avenir ¹¹⁷.

L'opinion des enfants sur la pauvreté et l'exclusion sociale a reçu très peu d'attention et ce n'est que récemment que des initiatives ont commencé à explorer ce domaine. Les éléments retirés des rares consultations menées démontrent que les enfants se préoccupent de l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans leur communauté et qu'une grande unanimité les unit quant à la définition des grandes questions.

En s'inspirant largement des consultations menées par Euronet en matière de discrimination et d'exclusion sociale, il est possible d'identifier une série de thèmes récurrents, y compris la stigmatisation et la honte associées à la pauvreté, la qualité médiocre du logement, les problèmes scolaires, l'environnement médiocre, le manque d'emplois, les niveaux élevés de violence et de brimade, les préoccupations relatives à la drogue, les craintes du racisme et du harcèlement, la discrimination, le fait d'être privé de biens matériels, d'activités de loisirs et de vacances.

Lorsque l'opportunité de formuler un avis se présente, il ressort clairement que les enfants ont des suggestions pratiques à proposer quant à des changements politiques. Parmi les nombreuses recommandations afférentes à la pauvreté et à l'exclusion sociale exprimées par les enfants dans l'Agenda 2000 d'Euronet figuraient les points suivants :

- « Dispenser une meilleure formation au corps enseignant afin de s'occuper des élèves à problèmes, les élèves violents et ceux présentant des difficultés d'apprentissage afin qu'ils puissent changer l'attitude de ces derniers en leur offrant davantage de soutien et en leur accordant davantage d'attention.
- « Venir en aide aux enfants et aux jeunes en difficulté dans les écoles, ceux qui envisagent d'abandonner l'école afin qu'ils soient aidés et encouragés à continuer à fréquenter l'école...
- « Aider à l'amélioration de la communication avec les parents et les professeurs en vue d'instaurer davantage de confiance, de compréhension et d'attention de sorte qu'en cas de conflit il existe une possibilité de rechercher des solutions par le biais du dialogue...
- « Un soutien et une protection accrue des droits des enfants et des jeunes handicapés physiques ou mentaux...
- « Une protection particulière pour les enfants et les jeunes immigrés ou réfugiés quelle que soit leur situation...

- « Lutter contre la toxicomanie, l'alcoolisme et le tabagisme par le biais de la prévention, de l'information et grâce à l'exemple des professeurs et éducateurs, notre modèle en termes de rôle dans le cadre de situations d'éducation...
- « Ne pas dépenser de l'argent à des choses qui ne sont pas nécessaires, à savoir les armes ou les armées et dégager davantage de moyens afin d'offrir au enfants et aux jeunes le droit à la gratuité des soins de santé...
- « Garantir le droit de chaque personne à participer comme citoyen à la vie de la collectivité et du pays de résidence indépendamment de son pays d'origine. Nous éduquer à participer à la société... »

Outre les suggestions spécifiques en matière d'élaboration de politiques, les recommandations identifient clairement certaines raisons pratiques pour lesquelles la participation patauge péniblement. Par exemple, l'absence de subventions adéquates pour financer les activités scolaires et les associations de quartier signifie que les enfants proposent de nouvelles idées qui sont fréquemment rejetées. Plus fondamentalement, d'aucuns indiquent que les adultes, et les politiciens en particulier, n'écoutent pas et ne fournissent pas les espaces où les enfants peuvent communiquer avec eux.

Bien que des initiatives relatives à la participation des enfants voient le jour à l'échelon local, les enfants ont tendance à se sentir éloignés des politiques nationales ou européennes. Les enfants consultés par Euronet ont indiqué que les institutions européennes avaient comme rôle d'aider les enfants à faire entendre leur voix, mais à l'heure actuelle, peu d'occasions ont rendu possible la concrétisation de cette mission.

Au R-U, plus de 100 enfants âgés de 5 à 16 ans vivant dans des quartiers avec des niveaux élevés de pauvreté et d'exclusion sociale ont été interrogés dans le cadre d'un récent rapport sur la pauvreté. Les enfants ont formulé plusieurs propositions pour éradiquer la pauvreté des enfants, qu'il s'agisse d'une redistribution directe des richesses (préconisée par les jeunes participants présents), d'activités de loisirs ou sociales accrues ainsi que de la réduction des coûts du logement et des factures des ménages.

La nécessité d'engager les banques, les entreprises du secteur de la construction et le secteur commercial dans la lutte contre la pauvreté a également été soulevée. Certains ont aussi suggéré que le gouvernement octroie, sur une base universelle, une aide financière aux jeunes et aux parents pour acheter les articles essentiels à l'éducation (y compris les uniformes, les fournitures scolaires et les manuels). Beaucoup considéraient que des repas scolaires gratuits devraient être proposés à toutes les familles à faibles revenus, pas uniquement à celles émergeant aux allocations.

Willow C., "Bread is free": Children and young people talk about poverty, Children's Rights Alliance for England/Save the Children R-U, www.crights.org.uk, 2001.

La pauvreté des enfants et l'exclusion sociale au niveau de l'Union européenne et des États membres

Le succès en matière de développement de la participation des enfants n'est pas simple, en particulier parmi ceux exposés à la pauvreté et à l'exclusion sociale, et dépend d'une série de facteurs. À savoir que les adultes doivent déployer de plus grands efforts afin de :

- reconnaître la valeur des expériences et points de vue de l'enfant et veiller à ce que les enfants nourrissent un sentiment positif par rapport à leur participation et par rapport à eux-mêmes ;
- éviter le danger de coller une étiquette ou de stigmatiser les enfants individuellement (ex. utiliser les discussions en groupe en lieu et place des entretiens individuels) ;
- utiliser un langage de tous les jours que les enfants peuvent comprendre ;
- utiliser des procédures et méthodes de consultation conviviales pour les enfants (ex. de courtes réunions, des jeux, des travaux artistiques) ;
- approcher les enfants dans un cadre agréable où ils se sentent à l'aise ;
- consacrer un temps suffisant à lier conversation avec les enfants ;
- permettre aux enfants de choisir de répondre ou non aux questions si ils ne le souhaitent pas ou ne s'en sentent pas capables ;
- proposer des informations accessibles sur les opportunités et avant tout
- être à la hauteur des promesses faites.

Si ces principes fondamentaux sont respectés, il en découlera un potentiel considérable pour mobiliser les efforts des enfants et des organisations qui les représentent dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale conformément à ce qui est exigé par la réunion du Conseil de Nice.

Conclusion

L'analyse présentée dans le présent chapitre suggère qu'un éventail de mesures sera nécessaire afin d'intégrer une vision de la pauvreté et de l'exclusion sociale avec les yeux d'un enfant. L'accent en matière de politiques et de collecte de données devrait être modifié si l'on veut adopter la perspective des Droits de l'Enfant quant à la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Une exploration accrue et approfondie du vécu des enfants en termes d'exclusion et de pauvreté, y compris leur exclusion du monde des enfants, devrait être utilisée pour affiner l'examen minutieux des mesures politiques ainsi que des indicateurs.

Introduction

Pendant les années 1980 et au début des années 1990, la Communauté européenne a développé trois Programmes expérimentaux en matière de pauvreté qui ont permis d'inscrire la pauvreté au programme européen. Néanmoins, la base légale de développement d'une stratégie au sein de l'UE visant à combattre l'exclusion sociale ne fut établie que par le Traité d'Amsterdam de 1997.

La négligence de longue date des droits des enfants victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale reflète clairement le manque d'intérêt général porté aux enfants au niveau de l'UE, et ce en raison de l'absence d'une base légale. Le présent chapitre retrace le développement récent de la politique de l'UE visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, identifie l'émergence progressive d'un intérêt limité à l'égard des enfants et met en lumière comment un meilleur niveau de cohérence concernant les droits des enfants pourrait être assuré dans le cadre de la politique actuelle.

Nous avons alors présenté une « analyse d'enfant » des Plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ci-après dénommés PAN/incl) établis par les États membres eu égard aux objectifs du Conseil européen de Nice. Cette analyse examine si la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale sont visibles dans l'analyse des PAN/incl, si ces questions sont intégrées dans les stratégies des États membres, quelles sont les politiques et pratiques spécifiques mises en place en vue

« J'ai seulement besoin d'une chance dans la vie, une chance de montrer aux personnes qui je suis réellement et de donner toute ma mesure, une chance de mener une belle vie – une seule chance, ce n'est pas trop en demander. »

Citation du Report to Children on the Public Consultation, National Children's Strategy, 2000, du gouvernement irlandais.

« Nous, les participants de la Conférence de Berlin relative aux Enfants en Europe et en Asie centrale... affirmons notre engagement à l'égard de ce qui suit : [...] Déployer tous les efforts possibles pour supprimer la pauvreté et traiter son impact négatif sur les enfants, notamment en réduisant les disparités économiques. »

The Berlin Commitment for Children of Europe and Central Asia, publié à la suite d'une assemblée des représentants de 51 pays en Europe, en Asie centrale et du Saint-Siège, qui se sont réunis afin de discuter de la manière de créer un environnement adapté aux enfants de cette région du monde, mai 2001.

de garantir cette approche – et quelles sont les lacunes des approches existantes. Elle analyse ensuite à quel point les enfants bénéficient d'une attention particulière dans le cadre des propositions soit en ce qui concerne les indi-

ces communs soit en ce qui concerne ceux développés par chaque État membre et à quel point les enfants et les organisations qui les représentent ont été impliqués jusqu'ici dans le développement des PAN/incl.

L'évolution du programme européen depuis Amsterdam

Le Traité d'Amsterdam - De nouveaux Articles visant à combattre l'exclusion sociale

L'Article 136 a reconnu officiellement la « lutte contre l'exclusion sociale » comme étant un objectif social européen, parallèlement à la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions d'existence et de travail, la protection sociale adéquate, les négociations collectives entre la direction et les employés, et le développement des ressources humaines. L'Article 137 poursuit dans ce sens afin de prévoir :

- Des directives définissant les conditions minimales requises pour assurer l'intégration des personnes victimes d'exclusion sur le marché de l'emploi ; et
- Des mesures visant à encourager la coopération entre les États membres afin d'améliorer les connaissances, de développer les échanges d'informations et les meilleures pratiques, de promouvoir des approches innovantes et d'évaluer les expériences afin de combattre l'exclusion sociale.

L'importance de la Stratégie européenne pour l'emploi (EES : EU Employment Strategy)

Dans la plupart des États membres au cours des années 1990, le taux de chômage était élevé, en particulier parmi les jeunes. Juste après la signature du Traité d'Amsterdam en 1997, la décision fut alors prise au Conseil européen de Luxembourg de mettre en œuvre une « Stratégie européenne pour l'emploi » (EES), considérant que, parallèlement à la croissance économique, il est essentiel d'intégrer les personnes à des emplois rémunérés pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'impact direct de la Stratégie européenne pour l'emploi sur les enfants est limité, étant donné qu'elle s'intéresse principalement aux jeunes âgés entre 15 et 25 ans ¹¹⁸.

Directives en matière d'Emploi pour 2000 (Extrait)

« Les perspectives d'emploi sont pauvres pour les jeunes qui quittent le système scolaire sans avoir acquis les aptitudes requises pour entrer sur le marché de l'emploi. »

Les États membres viseront alors à « améliorer la qualité de leur système scolaire afin de réduire considérablement le nombre de jeunes qui abandonnent précocement le système scolaire. Il faudrait également attacher une importance toute particulière aux jeunes présentant des difficultés d'apprentissage » (Directive numéro 7).

Décision du Conseil du 13 mars 2000 concernant les Directives sur les Politiques en matière d'emploi des États membres pour l'année 2000 (COM 2000/228/CE).

Cette approche reflète l'accent mis depuis longtemps au cœur des Traités de l'UE sur le « citoyen actif », ce qui a eu pour effet d'exclure les enfants de moins de 15 ans d'une grande majorité de programmes de l'UE potentiellement intéressants pour eux (par exemple, dans les domaines de l'éducation et de l'emploi des jeunes) ¹¹⁹.

Néanmoins, l'expérience de ces dernières années a montré qu'une stratégie en matière d'emploi qui ne prend pas en compte l'exclusion sociale néglige les besoins et la contribution potentielle de ceux qui appartiennent aux groupes de personnes vulnérables. En ce qui concerne les enfants/jeunes, cet aspect est explicitement reconnu dans les Directives en matière d'Emploi pour 2000 de l'UE (voir encadré ci-dessus).

Le Conseil de Lisbonne - Une première mention des enfants

Lors du Conseil européen de Lisbonne ¹²⁰ qui s'est tenu en mars 2000, l'UE a elle-même défini le nouveau but stratégique pour les dix prochaines années qui consiste à devenir « l'économie basée sur les connaissances la plus compétitive et dynamique au monde capable d'offrir une croissance économique durable, ainsi que davantage d'emplois et de meilleure qualité et une plus grande cohésion sociale ». Le Conseil a également souligné l'importance de moderniser le modèle social européen, d'investir dans le capital humain et de combattre l'exclusion sociale. Il a en particulier fait les recommandations suivantes :

- Améliorer la compréhension de l'exclusion sociale sur base d'indices déterminés de commun accord ;
- Intégrer la question de l'intégration dans les politiques clés dans le cadre des politiques en matière d'emploi, d'éducation, de formation, de santé et de logement des États membres ;
- Que les États membres développent des actions prioritaires pour des groupes cibles déterminés (« par exemple, des groupes minoritaires, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées ») ¹²¹.

Un accord est également intervenu concernant une nouvelle « méthode transparente de coordination », se basant sur des éléments clés de l'approche adoptée dans le cadre de la Stratégie européenne en matière d'emploi. Cet accord implique l'identification de directives et d'objectifs européens communs, le développement de politiques nationales appropriées afin de les atteindre et la génération de rapports concernant les développements et résultats nationaux.

À de nombreux égards, le Conseil de Lisbonne représentait une évolution significative en termes de politique de l'Union européenne visant à combattre l'exclusion sociale. En ce qui concerne les enfants, il fut extrêmement significatif en ce sens qu'il spécifiait que leurs besoins devaient être abordés. Malgré le rejet de la proposition de la Commission européenne ¹²² visant à demander au Conseil de soutenir l'objectif selon lequel les États membres devraient réduire la pauvreté des enfants de 50 % d'ici 2010 ¹²³, l'intégration des enfants dans les conclusions du Conseil fut historique, en ce sens que pour la première fois elle identifiait les enfants comme des cibles clés pour les décisions relatives à l'exclusion sociale.

Le Sommet de Nice - Adoption d'Objectifs relatifs aux enfants

Lors du Sommet de Nice qui s'est tenu en décembre 2000, le Conseil européen a adopté une série d'objectifs multidimensionnels visant à combattre l'exclusion sociale:

1. Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès universel aux ressources, aux droits, aux marchandises et aux services ;
2. Prévenir les risques d'exclusion ;
3. Aider les personnes les plus vulnérables ; et
4. Mobiliser tous les acteurs concernés.

Parmi les engagements plus précis relatifs à ces objectifs, il y a plusieurs sections dans lesquelles les intérêts des enfants sont clairement mis en lumière :

- L'objectif 1 met en lumière l'importance de concilier le travail et la vie de famille (en ce compris la prise en charge des enfants) ;
- L'objectif 2 identifie la nécessité de prévenir l'exclusion en situations de crise (comme dans les cas de l'endettement, de l'abandon scolaire et de la perte de logement) et de « préserver la solidarité familiale sous toutes ses formes » ; et
- L'objectif 3 se réfère en particulier à la lutte contre l'exclusion sociale des enfants identifiés comme un des groupes de personnes « vulnérables ».

Bien qu'il soit vrai (comme le suggère l'Objectif 3) que les enfants sont particulièrement exposés à l'exclusion sociale, le fait de les considérer comme tels risque de renforcer l'image traditionnelle que l'on a d'eux, à savoir des personnes purement « dépendantes » et « improductives ». Ce point de vue devrait être comparé à celui selon lequel bon nombre d'enfants apportent désormais une contribution active à la société (par exemple au travers de leurs connaissances des langues ou des technologies informatiques, de leur travail dans les hôtels et à la ferme ou de leur participation à des projets communautaires locaux), et selon lequel les activités des enfants à l'école représentent un enrichissement significatif pour l'offre de capital humain à l'avenir ¹²⁴.

Par ailleurs, plusieurs des objectifs et aspirations plus généraux repris dans les Objectifs sont également applicables aux enfants. Par exemple :

- Objectif 1.1 Fournir des voies d'accès/une formation aux groupes des personnes les plus vulnérables.
- Objectif 1.2 Un accès universel à un logement décent et salubre ; des soins de santé appropriés ; une éducation ; la culture, le sport et les loisirs.
- Objectif 2 Prévenir l'exclusion de la société basée sur les connaissances.
- Objectif 4 Promouvoir la participation et la libre expression des personnes victimes d'exclusion ; et intégrer la lutte contre l'exclusion dans une politique globale.

Ces Objectifs représentent clairement un progrès significatif pour les enfants et Euronet estime qu'ils représentent une étape importante vers l'intégration complète d'une perspective des Droits de l'Enfant, qui devrait se traduire dès que possible par une politique concrète et des pratiques aux niveaux national et local.

Promouvoir le programme relatif à l'intégration sociale

• **Les Plans d'action nationaux contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale**

Parallèlement aux Objectifs adoptés lors du Sommet de Nice, le Conseil européen a également convenu que les États membres devaient être invités à soumettre deux fois par an des « Plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (devenus les Plans d'action nationaux en faveur de l'intégration sociale, d'où la dénomination « PAN/incl ») indiquant la manière dont ils envisagent de traduire les Objectifs présentés ci-dessus dans des actions au niveau national, compte tenu des circonstances et des priorités nationales. Les premiers rapports ont été soumis au plus tard au mois de juin 2001. Ils ont été examinés par des spécialistes et la Commission européenne et les ministres de l'UE ont présenté un rapport d'analyse commun destiné à être discuté au Conseil européen de Laeken en décembre 2001.

• **Un nouveau programme de financement de l'UE**

Outre les PAN/incl, un nouveau programme d'action communautaire a été proposé au Sommet de Feira en juin 2000. La proposition a ensuite été approfondie. Le programme durera de 2002 à 2006 et est destiné à encourager la coopération entre les États membres afin de comprendre et de combattre l'exclusion sociale. Avec une proposition de budget de 75 millions d'euros sur cinq ans, le programme financera des activités transnationales, y compris des études et l'amélioration des statistiques, l'échange de bonnes pratiques et la participation des ONG au niveau européen. Ce programme dépasse les programmes existants de l'UE, comme le Fonds structurel axé sur la « cohésion », en particulier le développement et l'adaptation structurelle des régions à la traîne.

En ce qui concerne les enfants, il est important que le nouveau programme se fonde sur les leçons tirées de l'expérience des Fonds structurels. En particulier, il est essentiel qu'un financement soit mis à disposition afin de soutenir les enfants de moins de 15 ans dans d'autres Programmes d'Action de l'UE ; alors que le Fonds structurel a aidé les jeunes sans emploi – et en particulier les jeunes issus de milieux défavorisés – à trouver un emploi, il a été peu favorable aux jeunes enfants qui ont été presque complètement exclus de son champ d'action. Le nouveau programme a plus de chances de profiter aux enfants et les directives actuelles considèrent les enfants en situation de pauvreté comme un groupe de personnes devant bénéficier d'une attention particulière (parallèlement aux domaines de privation).

• **Le développement d'indices appropriés**

Les États membres ont été invités à développer leurs propres indices afin de mesurer leurs progrès en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Au moment de la rédaction du présent rapport, les États membres n'ont pas encore convenu d'indices communs, bien qu'une récente étude officielle ait fait quelques suggestions ¹²⁵. L'étude concernant les indices suggérait de morceler les données concernant la pauvreté des revenus afin de montrer la position des enfants (et des personnes âgées).

Un sous-groupe du Comité de protection sociale a entrepris un autre travail concernant des indices communs pour le compte du Conseil européen (voir ci-après), partant de 7 indices structurels proposés par la Commission européenne ; ce sous-groupe a rendu compte au Sommet de Laeken en décembre 2001. Le Conseil européen de Stockholm a également invité la Commission et le Conseil à développer des indices concernant la mise en place de structures de prise en charge pour les enfants et autres personnes dépendantes, ainsi que des systèmes d'allocations familiales ; le sous-groupe doit considérer ce dernier élément comme faisant partie intégrante du futur programme de travail.

« Analyse d'enfant » des Plans d'action nationaux (ci-après dénommés PAN/incl)

Points de départ

Les PAN/incl se fondent sur ce qu'il convient de considérer comme étant une expérience récente réussie, lorsque les États membres ont rédigé les plans d'action nationaux pour l'emploi. Néanmoins, il est un fait certain que l'analyse du problème et les définitions utilisées en tant que base des indices sont plus largement partagés en matière d'emploi que dans le domaine de la pauvreté et il est particulièrement difficile de développer une mesure opérationnelle en matière d'exclusion sociale qui convienne à tous.

Les premiers Plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/incl) ont été rédigés dans des délais serrés et compte tenu d'un nombre limité de pages. Les questions concernant la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale se retrouvent dans toute la structure recommandée fournie aux États membres afin de leur permettre de structurer les plans. Par ailleurs, plusieurs pays avaient différents points de départ en ce qui concerne la magnitude de la pauvreté des enfants/l'exclusion dans leur pays et leur structure politique (voir chapitre 3.).

Les États membres se différencient également par le degré de responsabilité **accordé au niveau régional et/ou local** en matière de politiques affectant les enfants. La responsabilité du bien-être des enfants est fortement décentralisée, par exemple, en Autriche, en Espagne, en Belgique et dans une certaine mesure en Allemagne ; et aux Pays-Bas et en Scandinavie, ce sont en grande partie les municipalités qui traitent des questions afférentes à la pauvreté des enfants. Compte tenu des développements actuels, la décentralisation risque de s'intensifier en ce qui concerne ces stratégies ; il serait intéressant d'examiner si une plus grande décentralisation requiert également un plus grand consensus social au niveau national concernant les priorités à accorder à la prévention de la pauvreté des enfants et de l'exclusion sociale afin d'atteindre des résultats positifs dans tout le pays.

Par ailleurs, en mettant l'accent sur les enfants, le PAN/incl d'un pays peut témoigner d'une réelle sensibilité vis-à-vis des Droits de l'Enfant, ce qui a déjà permis de réduire la pauvreté des enfants à des niveaux inférieurs – ou bien, d'une reconnaissance réaliste du fait que la pauvreté de l'enfant et l'exclusion représentent un immense défi. En outre, les PAN/incl diffèrent l'un de l'autre par l'importance particulière qu'ils attachent à l'analyse à comparer aux stratégies et à la description des politiques existantes à comparer à la mise en place des actions prévues.

Les PAN/incl représentent un instrument crucial dans le développement potentiel d'une approche européenne cohérente. Une « analyse d'enfant » de leur contenu est dès lors essentielle et nous nous efforçons de la fournir dans le présent document. Néanmoins, compte tenu de ces différences entre les pays et les contextes, l'analyse des PAN/incl dans leur forme actuelle ne permet pas de comparer ce qui est comparable et devrait être considérée avec prudence.

Une stratégie et des objectifs pour les PAN/incl

La stratégie globale et les Objectifs pour les PAN/incl sont essentiels, compte tenu de leur impact potentiel sur les enfants. Il vaut donc la peine de signaler l'absence générale de lien entre les développements macro-économiques et les politiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion – bien que la Grèce défende le fait que son adhésion à l'Union monétaire européenne se soit déroulée sans impact négatif sur la pauvreté. Il y a peu de discussions dans la plupart des PAN/incl au sujet du/des modèle(s) de croissance économique à adopter afin de promouvoir les perspectives des enfants en situation de pauvreté ¹²⁶.

Les PAN/incl n'abordent pas non plus le modèle futur des subsides au niveau de l'UE ou des réglementations sur le soutien de l'état aux industries, etc. Une section concernant l'utilisation faite par chaque État membre du Fonds structurel de l'UE a été insérée par la Commission européenne elle-même dans son propre projet de rapport conjoint, et ce vraisemblablement parce que les États membres ne s'y étaient généralement pas référés eux-mêmes. Cette omission semble indiquer un manque de connexion entre la préparation des PAN/incl et les processus budgétaires nationaux, ce qui peut être dû au timing. Néanmoins, il apparaît que les États membres analysent peu leurs dépenses pour la pauvreté et l'exclusion sociale, en particulier pour les enfants, et leur impact. Si ceci reflète la réalité, alors cela impose un plus grand poids aux ajustements micro-économiques et aux transferts sociaux ; certains critiques pourraient soutenir que la pauvreté et l'exclusion sociale sont abordées par l'UE une main derrière le dos.

Par ailleurs, il y a peu de signes de « contrôles de la pauvreté » cohérents – bien que l'Irlande déclare que toutes les politiques gouvernementales doivent être considérées compte tenu de leur impact sur les personnes en situation de pauvreté. Dans la plupart des cas, les États membres ne s'efforcent pas « d'intégrer » une perspective contre la pauvreté dans leurs processus décisionnels généraux concernant les questions économiques et sociales. Néanmoins, certains États membres pourraient sou-

tenir qu'ils ont largement atteint leurs objectifs d'égalité et de solidarité en matière de lutte contre la pauvreté et que le « contrôle de la pauvreté » s'avère dès lors inutile.

« Le point de vue commun au sein de la société finlandaise est celui de ne pas vouloir une stratégie distincte afin de combattre la pauvreté des enfants et l'exclusion mais bien d'avoir à construire une société où ce type de problèmes ou questions ne se pose même pas. »

Réponse de Save the Children Finland au questionnaire d'Euronet, 2001.

La pauvreté des enfants et l'exclusion sociale sont-elles visibles dans l'analyse des PAN/incl ?

Le rapport de la Commission européenne ¹²⁷ indique que dans l'analyse des États membres, on estime généralement que la situation économique et relative à l'emploi s'est améliorée, mais la **perception des tendances relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale est assez inégale**. La Commission estime que le manque de structure commune d'analyse et de statistiques mises à jour au sein de tous les États membres rend les conclusions définitives difficiles. Néanmoins, elle conclut que la pauvreté absolue semble avoir connu une diminution au cours de ces dernières années et que le nombre de personnes manquant des choses essentielles a fortement diminué, bien qu'une personne sur six soit encore nettement défavorisée. Mais les personnes ayant les revenus les moins élevés ont tendance à se laisser distancer par le reste de la société et les inégalités ont augmenté.

« Si vos amis ont quelque chose et que vous ne pouvez pas l'avoir, vous vous sentez exclu parce que tous les autres l'ont et ils s'en prennent à vous parce que vous êtes l'exception. »

Extrait de WILLOW C., "Bread is Free": Children and young people talk about poverty, Children's Rights Alliance for England/Save the Children UK, 2001.

Les « **défis clés** » mis en lumière dans les PAN/incl comprennent les changements du marché de l'emploi, la société basée sur les connaissances, les tendances démographiques et les changements de structures et de rôles au sein de la famille/du ménage. Chacun de ces défis a des **implications pour les enfants ; mais souvent, elles ne sont pas explicitement représentées** ¹²⁸. (Par exemple, les Pays-Bas ne sont pas le seul État membre à mettre en lumière le déclin des enfants en tant que partie de la population – bien que les implications pour leur avenir ne soient pas nécessairement claires.)

La présentation de la Commission européenne des « **risques clés** » met en lumière, parmi d'autres facteurs, « le fait de grandir dans une famille vulnérable » et la transition de l'école au circuit du travail ; et elle met l'accent sur l'importance de rompre le cycle inter-générationnels de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les 8 « **défis cruciaux** » sur lesquels elle se concentre, comprennent la nécessité de « préserver la solidarité familiale et de protéger les Droits de l'Enfant » – identifiée en tant que défi clé dans plusieurs pays. Mais aucun État membre n'analyse en détail si la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant (UNCRC) est entièrement respectée dans son pays.

Certains États membres **abordent la question de la pauvreté des enfants et de l'exclusion sociale de manière plus approfondie** que d'autres :

- Le Royaume-Uni, par exemple, aborde spécifiquement le défi de la pauvreté des enfants dans son analyse. Ceci d'une part pour des raisons positives – parce qu'elle adopte une structure par étapes, d'autre part, parce qu'elle met en évidence (et démontre) que le fait d'être précocement défavorisé, a des répercussions tout au long de la vie. Mais c'est également pour des raisons négatives – parce que le niveau de pauvreté parmi les enfants au Royaume-Uni est actuellement très élevé.
- La Suède met également l'accent sur les enfants, mais contrairement au Royaume-Uni, elle compte peu de personnes en situation de pauvreté.

- Les Pays-Bas admettent que le risque de pauvreté pour ses enfants est supérieur à la moyenne ; l'Alliance pour la Justice sociale envisage d'examiner les effets de la pauvreté sur les enfants et les jeunes en 2001.
- En Finlande, le gouvernement a rendu compte au parlement concernant la pauvreté des enfants en automne 2001 et on pense qu'il dressera ensuite un plan d'action d'intégration sociale.
- Au Luxembourg, il y aura une étude relative aux familles avec un et deux revenus et aux familles monoparentales, en vue du réajustement éventuel des niveaux relatifs d'allocations.

Dans certains pays, les groupes de lobby ont décrété qu'il fallait des analyses plus approfondies. Par exemple, en Autriche, le Réseau européenne contre la pauvreté (European Anti-Poverty Network) a appelé à davantage de recherches sur la pauvreté des enfants. Bien que la pauvreté des enfants se profile encore comme une question clé dans son PAN/incl, l'Irlande met davantage l'accent sur l'examen de sa stratégie nationale contre la pauvreté – dans le cadre de laquelle la pauvreté des enfants sera examinée au sein du conseil. Ses chiffres montrent que la pauvreté permanente diminue moins parmi les enfants depuis le milieu des années 1990 que la moyenne parmi la population toute entière.

D'autres États membres se concentrent sur **des points spécifiques relatifs à la pauvreté des enfants/l'exclusion** :

- Le Portugal met en lumière le décrochage scolaire précoce et le niveau peu élevé de qualifications relatif à la moyenne européenne, mais n'examine pas la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale de manière plus approfondie.
- L'Italie mentionne l'étendue « alarmante » de la pauvreté des enfants, essentiellement parmi les grandes familles et dans le sud.
- La France met l'accent sur l'importance de ses politiques familiales en faisant état de son faible taux de pauvreté d'une manière générale et de pauvreté des enfants en particulier, par rapport à la moyenne de l'UE – bien qu'elle dise également qu'un des principaux groupes de personnes vulnérables par rapport à la pauvreté et l'exclusion sociale est celui des enfants de moins de 15 ans vivant dans des ménages pauvres.
- La Grèce, d'autre part, déclare que dans son pays les faibles revenus concernent surtout les personnes âgées – et se demande si le risque inférieur de pauvreté pour les enfants peut être dû au fait que les femmes reportent leur grossesse jusqu'au moment où elles peuvent se le permettre ; mais elle attire également l'attention sur l'impact probable du changement des modèles familiaux en ce qui concerne l'aide future.
- Le Luxembourg associe le risque accru des femmes à connaître la pauvreté à celui des enfants.
- La Belgique examine les désavantages éducationnels ; et
- Le Royaume-Uni ne mentionne des jeunes défavorisés ni dans le domaine de l'éducation ni dans le domaine de l'emploi.

Le Royaume-Uni met davantage l'accent sur le manque d'emplois rémunérés dans son analyse (bien qu'en fait, alors que 1 enfant sur 3 au Royaume-Uni est en situa-

« La principale faiblesse est que la pauvreté des enfants est encore niée ou non-existante pour la plupart des politiciens et qu'avec une économie qui se détériore, ce sera encore plus le cas. »

Réponse au questionnaire Euronet du Kinderschutzbund en Allemagne, 2001.

tion de pauvreté, seuls 16 % vivent dans des ménages sans emploi). Plusieurs États membres mentionnent les immigrants, bien que seulement quelques-uns (comme l'Espagne) mettent en lumière la position des enfants immigrants ou des groupes ethniques minoritaires.

Aucune des analyses n'aborde le concept de l'**exclusion des enfants du monde des enfants**¹²⁹. Ceci peut entre autres être dû au fait que l'exclusion sociale est souvent perçue comme étant étroitement liée à la participation à l'emploi (bien qu'une vision aussi étroite soit reniée par bon nombre). Généralement, les analyses tendent à se concentrer davantage sur la pauvreté des revenus, peut-être parce que c'est plus facile à définir et à mesurer – bien que la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant fournisse une plus grande structure conceptuelle que celle que les États membres pourraient avoir utilisé pour analyser la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale. La position des enfants dans chaque État membre pourrait avoir été examinée dans le cadre de chaque Article, afin d'évaluer dans quelle mesure les enfants n'avaient pas accès à ces droits et dans quel domaine il y avait un besoin prioritaire d'action (voir chapitre 4.).

La pauvreté des enfants et l'exclusion sociale passent-elles en priorité/sont-elles intégrées dans l'approche stratégique et les principaux objectifs des États membres ?

Les PAN/incl sont établis sur base des Plans d'action nationaux pour l'Emploi et les suivent de près dans le temps. Et ce pour veiller à maintenir l'attention sur l'**emploi rémunéré** et la « protection active ». Un autre thème important est la **structure familiale**. Les enfants sont souvent considérés dans les PAN/incl comme des prolongements de leurs parents dans ces deux domaines, plutôt que comme des personnes dans leur droit. Le fait de mettre fort l'accent sur l'emploi, en s'intéressant moins aux Droits de l'Enfant, signifie également que les enfants sont pris en considération compte tenu de leur futur bien-être, au lieu de leur bien-être et de leur participation actuels dans la société. La tendance à considérer les enfants en grande partie du point de vue du statut de leur parent ou de la politique familiale, signifie également que certaines questions de grande importance pour le bien-être des enfants ne sont pas examinées. Par exemple, la constitution des revenus des ménages (à savoir, les différentes sources de revenus) et qui les reçoit – pas uniquement le revenu familial dans son ensemble, le statut économique des ménages ou le type de famille – peuvent être cruciaux pour le bien-être des enfants (voir chapitre 4.) ; or, ce point n'est abordé explicitement.

Les lignes de conduites relatives aux PAN/incl ont encouragé les États membres à développer une approche stratégique et intégrée, au lieu d'une approche sectorielle et basée sur un groupe cible, et ce alors que certains États membres abordent la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale en détail, considérant les enfants comme un « groupe cible ». Par ailleurs, il leur a été dit qu'ils pouvaient viser la lutte contre l'exclusion sociale parmi les groupes de personnes vulnérables dont les enfants (au titre de l'Objectif 3) en intégrant ce but aux autres Objectifs et/ou au travers de politiques ou d'actions spécifiques.

Les Droits de l'Enfant

Alors que les PAN/incl de certains États membres adoptent une approche plus cohérente, celle-ci ne s'étend habituellement pas à l'intégration d'une perspective des Droits de l'Enfant¹³⁰ :

- La Suède est un des rares États membres à déclarer que sa politique en matière d'enfants est basée sur la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant. Elle fait également état de sa philosophie concernant la responsabilité partagée en matière de prise en charge des enfants entre les parents et la société. Néanmoins, la Suède admet que dans les années 1990, son système ne garantissait pas entièrement la protection de certaines personnes, y compris certains enfants/jeunes et la Commission européenne déclare que la situation de certains groupes de personnes vulnérables s'est détériorée ;
- L'Irlande a développé une stratégie nationale relative aux enfants (National Children's Strategy) – mais elle ne fait pas partie du PAN/incl et n'est pas décrite dans celui-ci ;
- Le Danemark déclare également que sa législation est basée sur la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant ;
- L'Italie déclare que le respect des Droits de l'Enfant est un domaine politique prioritaire pour le PAN/incl, dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; elle entend développer un plan pour les enfants constituant un des 4 groupes sur lesquels elle se concentrera ;
- Le Luxembourg a développé un projet de législation visant à promouvoir les droits des enfants et à protéger les jeunes ; et
- Le Royaume-Uni continue son approche par étapes de l'analyse de la pauvreté et de l'exclusion sociale en présentant sa stratégie dans une perspective tenant compte du cours de la vie ; un point central est donc les enfants et les jeunes – bien qu'un important motif de préoccupation concernant ce groupe d'âge soit l'impact à long terme sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

« Une perspective systématique des enfants doit devenir plus apparente dans la prise de décision des responsables au niveau gouvernemental et au niveau local. Une évaluation de l'impact sur les enfants doit être réalisée avant qu'une décision ne soit prise quel que soit le niveau auquel la décision doit être prise. Le médiateur a développé un modèle d'évaluation de l'impact des décisions gouvernementales sur les enfants. »

Réponse au questionnaire d'Euronet du médiateur suédois des Enfants, 2001.

Quel est l'intérêt porté à la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale dans la prise en compte par les États membres d'Objectifs spécifiques pour les PAN/incl ?

Comme évoqué précédemment, la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale sont mis en lumière explicitement ou implicitement dans plusieurs sections des Objectifs des PAN/incl. Sans pour autant énumérer chacun de ces objectifs en détail pour

chaque État membre, il peut être intéressant de signaler des domaines de progrès – ou bien, les omissions flagrantes – parmi les États membres d'une manière générale.

Objectif 1 : Faciliter la participation à l'emploi et l'accès universel aux ressources, droits, marchandises et services

L'intérêt exceptionnel porté à l'emploi dans plusieurs PAN/incl risque de porter ombrage aux questions afférentes aux ressources et aux droits pour toute personne ne se trouvant pas sur le marché de l'emploi, notamment les enfants. La plupart des États membres comprennent des familles monoparentales parmi les groupes ayant besoin d'aide pour participer à l'emploi et bon nombre d'entre eux mettent en lumière les problèmes pour certains jeunes autour de la transition de l'école au travail ; d'autres évoquent une aide financière supplémentaire pour les familles dont les enfants exécutent un travail rémunéré.

En ce qui concerne l'emploi, les États membres se sont vu demander de veiller à **concilier le travail et la vie de famille**. La plupart des États membres présentent simplement leurs politiques générales, y compris l'octroi du congé parental et la prise en charge des enfants, sans examiner comment s'entendre sur les priorités et l'existence des personnes en situation de pauvreté. Ils s'efforcent encore moins d'examiner systématiquement les questions relatives au travail/à la vie de famille du point de vue des enfants – bien que la Suède soit un des rares pays à discuter des avantages pour les enfants de la prise en charge de la petite enfance en dehors de la famille en termes d'intégration sociale, plutôt que simplement en l'examinant par rapport à l'emploi parental.

La Suède affirme également l'importance d'un partage plus équitable de la prise en charge de la protection des enfants (ainsi que de l'égalité des sexes). Le Danemark et la Finlande promeuvent le droit à la prise en charge de la petite enfance indépendamment de la situation de l'emploi parental. L'Autriche a par contre récemment introduit une allocation pour les personnes qui assurent la prise en charge de jeunes enfants.

La protection sociale joue un rôle primordial dans l'accès aux ressources et aux droits. Certains États membres (par exemple, les Pays-Bas, la Grèce) décrivent des plans visant à améliorer les allocations pour les familles avec enfants, en particulier ceux qui accèdent à un emploi – bien que certains partent d'une base minimale (comme l'Irlande, qui planifie d'augmenter les allocations familiales). D'autres s'attachent à garantir l'accès aux ressources minimums ; « le revenu minimum garanti » du Portugal est supposé aider à combattre le décrochage scolaire précoce et le travail des enfants.

« Un des principaux objectifs politiques des responsables des décisions dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale consiste à permettre aux personnes exclues socialement d'obtenir un emploi. L'emploi est considéré comme la voie la plus sûre pour sortir de l'exclusion sociale et est considéré à la fois comme un moyen de sortir les familles de la pauvreté et comme un moyen de leur fournir un enjeu dans une société ordinaire. Néanmoins, les recherches ont montré que le fait de forcer les mères de jeunes enfants à travailler peut mener à l'exclusion sociale au lieu de les aider à y échapper. »

COOPER L., WATTIAM C., BURKE J., KATZ I. (2000), *Social Inclusion and Family Support: A Survey of Six Countries*, National Society for the Prevention of Cruelty to Children, RU.

Le rapport de la Commission européenne signale que « l'accès aux ressources minimums pour les jeunes devient un problème ». Mais un autre problème qui n'est généralement pas abordé est la difficulté de concilier le désir des jeunes d'obtenir une plus grande indépendance avec le besoin de leurs parents d'un revenu adéquat pour assurer leur prise en charge. Ce problème est peut-être une autre conséquence du fait de ne pas considérer les enfants et les jeunes dans leur propre droit.

L'accès aux droits fait rarement la distinction entre les droits de l'adulte et les Droits de l'Enfant. Seuls quelques membres abordent l'accès aux services juridiques pour les personnes en situation de pauvreté, pour veiller à ce que les droits soient de véritables habilitations – bien que certains évoquent leur médiateur des enfants. Par ailleurs, malgré les résultats des recherches suggérant que les facteurs environnementaux sont susceptibles d'avoir des répercussions sur le bien-être des enfants en particulier¹³¹, les questions susceptibles de les intéresser – comme les aménagements locaux, la qualité de l'environnement immédiat, etc. – sont rarement mentionnés. Les sections relatives au logement n'incluent généralement pas de référence aux contraintes et aux pressions éventuelles qui pèsent sur les services et/ou la communauté résultant d'une concentration des familles avec enfants en bas âges – bien que l'aide au logement pour les jeunes soit mentionnée dans de nombreux PAN/incl.

Le rapport de la Commission européenne signale que « les dimensions légales, culturelles, sportives et récréatives restent sous-développées dans plusieurs PAN/incl ». Plusieurs de ces domaines « sous-développés » sont particulièrement importants pour le bien-être des enfants et leur développement.

Néanmoins, **l'éducation** apparaît comme une question clé et un droit fondamental pour de nombreux États membres – bien que bon nombre d'entre eux estiment que l'on peut moins se concentrer sur les droits des enfants à bénéficier d'une bonne éducation (et une bonne expérience éducative) et davantage sur la garantie d'un passeport pour l'intégration dans le monde adulte, en particulier en termes d'information et d'emploi. Certains mettent également l'accent sur l'accès des adultes à un apprentissage de toute une vie, comme ce fut également le cas pour les Plans d'action nationaux pour l'emploi.

Les sections concernant l'éducation auraient pu davantage se pencher sur ce qu'il faut faire pour éviter les stigmates et l'exclusion dont sont victimes tant d'enfants et leurs parents, ainsi que sur le besoin préalable de combattre la pauvreté si l'on souhaite que les enfants profitent pleinement de leur temps à l'école. Elles auraient également pu donner plus de poids aux écoles en tant que lieu soutenant les valeurs d'une société inclusive consciente des droits des enfants et des autres et aidant les enfants à prendre conscience de leurs droits et à désirer les exercer. Toutefois, certains abordent la nécessité de réduire les coûts d'accès au système d'éducation dit « libre » et/ou d'accroître le financement d'écoles et de régions défavorisées (la Belgique, les Pays-Bas,

« À première vue, on devrait admettre que toute la question de concilier la famille et le travail concernait surtout les enfants. Néanmoins, un examen plus minutieux montre que l'enfance et/ou la perspective des enfants sont généralement absentes du débat. D'autant que les enfants sont considérés comme des objets et des obstacles plutôt que comme des sujets et comme un groupe de personnes ayant ses propres besoins et attentes. »

Wintersberger H., "Work Viewed from a Childhood Perspective", Family Observer 1999, 1999

<http://europa.eu.int/comm/dg05/family/observatory/home.html>

« Aux Pays-Bas, les services d'aide aux familles sont délibérément visés au niveau de toutes les classes sociales et l'aide aux familles est beaucoup plus considérée comme un " droit " que comme un service accessible uniquement aux personnes fortement démunies. »

COOPER L., WATTAM C., BURKE J. and I., Social Inclusion and Family Support: A survey of six countries, National Society for the Prevention of Cruelty to Children, UK, 2000.

la France et le Royaume-Uni). Alors que ces régions sont en grande partie urbaines pour certains États membres, l'Irlande souligne que plus de trois cinquièmes des enfants défavorisés sur le plan de l'éducation vivent dans des régions rurales.

La Belgique est la seule à mentionner le problème crucial du manque de connaissance des enseignants au sujet de la situation de pauvreté dans laquelle leurs élèves sont susceptibles de vivre. plusieurs États membres se penchent sur des groupes particuliers comme les minorités ethniques, les immigrants, les bilingues, les enfants gitans ou tziganes ; il y a également (comme mentionné ci-dessus) un consensus concernant la gravité de l'abandon de l'école/du décrochage scolaire précoce. Les Pays-Bas quant à eux abordent l'éducation sous l'Objectif 2, décrivant une pléthore de mesures afin d'essayer d'anticiper le risque d'exclusion.

Objectif 2 : Prévenir les risques d'exclusion, y compris en prévenant les situations de crise de la vie et en préservant « la solidarité familiale sous toutes ses formes »¹³². Les PAN/incl mettent l'accent sur des problèmes différents allant des services préventifs aux services curatifs et de services universels à des services plus sélectifs pour des familles considérées comme ayant déjà des problèmes. Certains plans d'action décrivent les services d'aide aux familles comme une manière de garder ensemble les familles sous pression. Malgré le plus grand risque que des familles avec enfants soient endettées, la plupart des États membres ne semblent pas cibler des services qui leurs sont utiles – bien que l'Allemagne mentionne une formation relative aux questions financières pour les enfants et les jeunes. Certains États membres associent la pauvreté familiale et les enfants pris en charge. Plusieurs pays mentionnent des améliorations dans la prestations de services sociaux pour les enfants et les jeunes. D'autres se penchent plutôt sur les couples qui se séparent et abordent les façons d'améliorer le support des enfants, les dispositions en matière de garde, etc.

La Commission européenne signale qu'en Grèce, en Espagne, en Italie et au Portugal, la famille et la communauté sont des sources clés de support contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; ils doivent considérer les mesures visant à préserver la solidarité familiale comme étant cruciales.

L'accent mis par le Royaume-Uni sur l'intervention précoce dans la vie des enfants défavorisés (par exemple, par le biais du support intensif garanti par le plan « Sure Start ») se répercute dans plusieurs autres PAN/incl. Ceci pose la question plus générale de savoir si les stratégies concernant la pauvreté des enfants/l'exclusion devraient être davantage différenciées par groupe d'âge – une question que la plupart des États membres n'abordent pas.

Objectif 3 : Aider les personnes les plus vulnérables

Cet objectif semble mettre en lumière tous les enfants en tant que groupe de personnes susceptibles d'être victimes d'exclusion sociale. Néanmoins, certains États membres ont préféré interpréter cet aspect en se référant aux enfants et aux jeunes en situations à haut risque (comme ceux qui quittent la prise en charge ou les ado-

lescentes qui tombent enceinte, dans le PAN/incl du Royaume-Uni). Ceci est particulièrement vrai pour les États membres qui soit, comme le Royaume-Uni, se penchent sur la pauvreté des enfants en tant que priorité dans leur PAN/incl, soit considèrent que leur système d'emploi et de protection sociale réussit largement à empêcher que les enfants ne deviennent des personnes vulnérables. La Suède, par exemple, se penche sur les enfants « victimes de maltraitance à la maison » ou en institution, et la France met en lumière le rôle parental pour prévenir une rupture familiale. Plusieurs États membres examinent l'éducation et l'aide précoces, et la prévention de problèmes à ce stade.

(Objectif 4, mobiliser toutes les instances concernées, est traité ci-après.)

Que manque-t-il ?

Plusieurs PAN/incl n'incluent pas d'analyse de politiques susceptibles d'avoir pour effet de **nuire aux enfants en situation de pauvreté et victimes d'exclusion sociale** qui sont associés à des adultes « peu méritants ». Il peut s'agir, par exemple, de l'impact sur le bien-être des enfants, de sanctions d'allocations pour les parents qui refusent de saisir l'occasion d'accepter un emploi/de suivre une formation ou de continuer à aider l'enfant ; ou la forme stigmatisée ou la quantité limitée d'aide accordée à certains groupes comme les demandeurs d'asile. La Grèce compte parmi les rares pays à admettre dans son PAN/incl des conditions concernant les allocations (dans son cas, les allocations familiales dépendent de la fréquentation scolaire).

Les États membres pourraient rétorquer que tout impact à court terme sur le bien-être des enfants est plus important qu'un dédommagement par des avantages à long terme provenant de leur(s) parent(s) que l'on persuade d'accepter un emploi, de continuer à aider l'enfant etc. Néanmoins, si l'on prend au sérieux l'argument selon lequel la pauvreté peut être particulièrement nuisible à certaines étapes de la vie des enfants – en particulier au cours de la petite enfance – cela pourrait nous amener à le remettre en question. Et la perspective des Droits de l'Enfant pourrait également suggérer que les enfants soient consultés pour qu'ils donnent leurs points de vue. Ces questions devraient être suivies à l'avenir avec les États membres, afin d'examiner l'impact de ces politiques sur les enfants et de débattre des questions complexes impliquées.

Quel est le niveau de prise en compte des enfants dans les propositions relatives aux indices de pauvreté et d'exclusion sociale convenus de commun accord ?

La Commission européenne estime qu'il est primordial de développer des **indices convenus de commun accord** (voir ci-dessus). En ce qui concerne l'intérêt porté aux « indices communs » suggérés dans un document commissionné par la Présidence belge, ce sont les indices relatifs à la population en âge de travailler qui suscitent le plus grand intérêt¹³³. Le **rapport concernant les indices du Comité de protection sociale**¹³⁴ suggère que les États membres utilisent des indices primaires (principaux) convenus et définis de commun accord et des indices secondaires (de second plan), lors de la prochaine phase des PAN/incl. Par ailleurs, le Rapport recommande qu'ils puissent s'ils le désirent utiliser un troisième niveau spécifique d'indices au niveau national qui ne serait pas commun.

Le premier indice primaire suggéré par le Comité de protection sociale – un taux de faibles revenus après transferts (dont le seuil est fixé à 60 % du revenu moyen) – serait détaillé par type de ménage, qui distinguerait les ménages avec enfants dépendants des autres ménages. Il serait également analysé par âge, ainsi que d'autres facteurs ; ceci révélerait combien d'enfants vivent dans des ménages à faibles revenus. Néanmoins, la proposition paraît n'envisager qu'une seule catégorie pour les enfants – de 0 à 15 ans. Ce qui signifie que les États membres ne publieraient pas de catégorie correspondant au groupe d'âge identifié en tant qu'enfants dans le cadre de la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant (à savoir de 0 à 18 ans) – bien qu'Eurostat soit en mesure de publier des chiffres comparatifs sur cette base. Par ailleurs, on ne disposerait pas à ce jour de moyens aisés pour évaluer si, par exemple, les enfants en bas âge risquent plus d'être victimes de la pauvreté que les enfants plus âgés.

Mis à part cela, **peu voire aucun des indices communs suggérés par le Comité de protection sociale semblent pouvoir être appliqués aux enfants dans leur propre droit**, plutôt que comme membres de ménages touchés par la pauvreté, bien que le document commissionné par la Présidence belge proposait qu'en principe les personnes devraient être considérées comme des individus dans leur propre droit, plutôt que simplement comme des membres de ménages¹³⁵. Il semble également qu'il n'y ait pas de propositions de répartir les données par origine ethnique ; cette omission se soldera par de sérieuses lacunes dans le discernement des modèles de pauvreté et d'exclusion sociale parmi les enfants, ainsi que parmi d'autres groupes, au sein de l'UE.

Certains éléments du travail planifié du Comité de protection sociale relatifs aux indices concerneront en particulier les enfants – notamment une analyse des allocations familiales, ainsi que le développement d'indices concernant le taux d'alphabétisation, la capacité de calcul et l'accès à l'éducation. Néanmoins, il semble qu'il n'y ait pas de perspective stratégique cohérente concernant la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale d'un point de vue des droits des enfants ou de plans permettant d'examiner le développement d'indices appropriés pour mesurer le bien-être des enfants et la participation à la société. La déclaration du Comité concernant l'importance d'impliquer « les personnes exclues » dans le développement d'indices et d'examiner « les moyens les plus efficaces de donner voix au chapitre aux personnes exclues », est en principe la bienvenue. Mais elle ne s'accompagne d'aucune proposition spécifique concernant les manières d'avancer et ne fait aucunement référence à l'implication des enfants et de leurs organisations.

Quel est le niveau de prise en compte des enfants dans les propositions des États membres concernant les indices et dans quelle mesure l'impact des PAN/incl sur les enfants sera-t-il surveillé et évalué ?

Le rapport de la Commission européenne mentionne **trois types d'indices** – les *performances*, la *politique* (habituellement comprise comme données) et le *contexte* – et avertit également que les points de départ initiaux des États membres devraient être pris en considération¹³⁶.

Les PAN/incl eux-mêmes varient dans leur utilisation des données, alors que certains utilisent des chiffres harmonisés à l'échelle de l'Union européenne et que d'autres s'inspirent de leurs études nationales ; ce qui rend plus difficile les comparai-

sons entre eux. Les États membres utilisent parfois également des définitions différentes (les Pays-Bas, par exemple, utilisent un « indice de pauvreté financier » et la Suède utilise le pourcentage de personnes vivant en dessous du niveau des allocations sociales). Peu de PAN/incl fixent systématiquement des dispositions en matière de surveillance et d'évaluation utilisant les indices qu'ils ont choisis¹³⁷, bien que les PAN/incl soient censés faire état des progrès visés et de la manière dont les États membres arriveront à des indices communs.

Plusieurs pays déclarent qu'ils subdiviseront les totaux globaux (comme les ménages à faibles revenus ou sans travail) et montreront combien de ces ménages comprennent des enfants. Les États membres **mettent l'accent sur les enfants de manières différentes** dans leurs indices :

- Dans le cas extrême, l'Irlande déclare qu'elle désagrègera tous ses indices pour montrer la position des enfants (bien que cela puisse en fait être inapproprié pour certains), alors que d'autres pays ne mettent que peu l'accent sur les indices.
- La Belgique entend suivre la relation entre le niveau d'éducation des parents et l'éducation des enfants.
- La France se propose de s'intéresser notamment à la position des familles avant et après les taxes/allocations et à l'étendue de la redistribution horizontale (entre celles qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas) ; mais elle propose également une série d'indices pertinents, notamment le pourcentage de jeunes qui abandonnent l'école sans qualification et de jeunes présentant des difficultés de lecture.
- Les indices proposés par l'Espagne comprennent la pauvreté des enfants, la non-fréquentation scolaire et le pourcentage des jeunes âgés de 15 ans présentant un retard éducationnel.

Alors que plusieurs pays incluent la mortalité infantile, les indices de santé sont généralement moins proéminents que ceux pour l'éducation. Quelques pays déclarent qu'ils observeront plusieurs enfants vivant dans de logements précaires ou des aménagements temporaires.

Certains États membres semblent être **plus systématiques** dans leur approche. Le médiateur des enfants de Suède a développé un modèle pour l'évaluation de l'impact sur les enfants ; et l'Irlande met en œuvre une étude longitudinale nationale concernant les enfants. Le Royaume-Uni sépare les indices de pauvreté ordinaire et d'exclusion et les indices susceptibles d'augmenter le risque pour l'avenir et il met

l'accent en particulier sur les enfants dans les sections relatives aux indices – bien que certains de ceux-ci soient utilisés davantage en tant qu'aspirations (pour avancer dans la bonne direction) qu'en tant qu'objectifs spécifiques. En ayant différents indices pour

« En Espagne, les compétences en matière de politique concernant les enfants sont décentralisées et le gouvernement régional et local est responsable. Il n'existe pas de mécanismes complets de coordination et de collecte de données systématique concernant les enfants en Espagne. »

Save the Children, Spain, en réponse au questionnaire d'Euronet, 2001.

les enfants, les personnes en âge de travailler et les personnes âgées, le Royaume-Uni adopte plus ou moins explicitement des définitions du « désavantage » qui varient en fonction de groupes d'âge différents ¹³⁸.

L'Italie et la Belgique incluent des indices « subjectifs », pouvant indiquer comment les personnes en situation de pauvreté ou victimes d'exclusion sociale se sentent-elles. Mais l'idée d'utiliser des méthodes participatives visant à concevoir et tester des indices qualitatifs et quantitatifs par rapport aux réalités et priorités des personnes confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale n'est pas examinée – à l'exception de la Belgique, qui mène une expérience dans ce sens – ni la possibilité d'impliquer les enfants dans ces exercices.

Objectifs

Contrairement aux Plans d'action nationaux pour l'emploi, les **PAN/incl ne comprennent pas d'objectifs à l'échelle de l'Union européenne concernant la pauvreté et l'exclusion sociale**, soit pour la population tout entière, soit pour les enfants en particulier. Certains États membres ont leurs propres objectifs nationaux – l'Irlande juge apparemment l'objectif global relatif à la pauvreté comme le seul élément le plus important de sa stratégie nationale contre la pauvreté – alors que d'autres ne sont pas d'accord avec cette approche ou estiment qu'en pratique un objectif national n'aurait pas de sens pour eux parce qu'ils disposent d'un système de gouvernement régional (comme en Italie). Mais il n'y a pas eu de démarches générales visant à fixer des objectifs concernant la suppression ou même l'amélioration de la pauvreté. On a plutôt l'impression que l'UE et les États membres accordent moins de priorité à la pauvreté et l'exclusion sociale qu'à l'emploi. Étant donné la complexité et la nature multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale, les États membres devraient éventuellement développer plusieurs objectifs, plutôt que seulement s'attacher à réduire le nombre de personnes ayant des revenus relativement bas. Le développement minutieux d'indices clairs serait la meilleure base pour développer des objectifs.

Le Royaume-Uni et le Portugal sont les seuls États membres à fixer des objectifs spécifiques relatifs à la pauvreté des enfants dans leurs PAN/incl. Le Portugal a pour but de supprimer la pauvreté des enfants d'ici 2010 et le Royaume-Uni d'ici 2020 (en la réduisant de moitié d'ici 2010) – bien qu'aucun ne fixe un objectif visant à réduire l'exclusion sociale parmi les enfants. Leurs mesures de la pauvreté des enfants ne sont pas toujours transparentes : le Portugal ne définit pas la pauvreté des enfants ; et les mesures suggérées par le Royaume-Uni concernant la pauvreté des enfants sont multiples, ce qui signifie peut-être qu'il sera difficile d'évaluer s'il a atteint son objectif ¹³⁹. L'Irlande, qui se considère comme un modèle pour l'Union européenne en ce qui concerne sa stratégie nationale existante contre la pauvreté, a été mise sous la pression d'organisations non-gouvernementales (ONG) pour adopter un objectif concernant la pauvreté des enfants, mais elle ne l'a pas encore fait (voir encadré ci-dessous). Les Pays-Bas fixent un objectif plus spécifique concernant les jeunes : réduire de moitié le nombre de jeunes en décrochage scolaire précoce d'ici 2010.

En Irlande, une coalition d'ONG du secteur de l'enfant et contre la pauvreté a dressé le profil de la pauvreté des enfants sous la bannière de « Open Your Eyes to Child Poverty » (Ouvrez vos yeux sur la pauvreté des enfants). La coalition a demandé au gouvernement d'examiner la Stratégie nationale existante contre la pauvreté de l'Irlande et a organisé un séminaire consultatif national afin de veiller à ce que la fixation d'un objectif visant à éliminer formellement la pauvreté des enfants fasse partie du programme du gouvernement. Afin de sensibiliser un plus grand nombre de personnes, elle a réalisé une brochure (avec des enfants) concernant les questions impliquées, reprenant les faits et les chiffres relatifs à la pauvreté des enfants, des mythes concernant la pauvreté, des recommandations d'action et des activités de campagne. La coalition lance actuellement des recherches sur le développement d'une méthodologie adéquate pour travailler avec les enfants.

Réponse au questionnaire d'Euronet de la Communauté de Saint-Vincent-de-Paul en Irlande, 2001.

Les enfants, en particulier ceux en situation de pauvreté et victimes d'exclusion sociale, ont-ils été impliqués dans les PAN/incl ?

L'objectif 4 concernant la structure relative aux PAN/incl recommande que les États membres promeuvent la participation et la libre expression des personnes victimes d'exclusion, qu'ils intègrent la lutte contre l'exclusion dans leurs politiques globales et « mobilisent tous les acteurs concernés ». L'implication des parties prenantes en dehors du gouvernement dans la rédaction des PAN/incl varie énormément jusqu'à présent :

« Les enfants doivent être vus et entendus. »

Titre de projet au Danemark pour les enfants de parents ayant des problèmes d'alcool.

- Les pays qui ont un modèle de partenariat social, comme le Danemark ou un modèle de consensus national, comme l'Irlande, pourraient intégrer plus facilement les discussions des PAN/incl – bien qu'en Irlande, la priorité des gouvernements était d'examiner la stratégie nationale existante contre la pauvreté.
- Les pays dans lesquels il y a un dialogue permanent avec les ONG/groupes de la société civile, comme aux Pays-Bas, disposait également d'un mécanisme qui pouvait être utilisé ; les Pays-Bas reconnaissent l'influence des ONG dans l'accent particulier qu'elle met sur les objectifs.
- Les pays dans lesquels il n'existe pas de structure pour des débats réguliers concernant des priorités politiques globales, comme le Royaume-Uni, n'étaient pas en mesure d'impliquer des groupes de manière aussi systématique ou constructive. Néanmoins, dans certains États membres disposant d'une gouvernance plus décentralisée, une consultation à un niveau inférieur aurait pu être plus satisfaisante.

Le PAN/incl de la Suède est le seul à définir le niveau de vie comme comprenant « la prise de contrôle consciente sur sa propre vie » – par conséquent intégrant la participation et la responsabilisation dans sa définition. En général, la promotion de la

participation et de la libre expression des personnes en situation de pauvreté et victimes d'exclusion sociale n'est pas systématiquement abordée et la nécessité d'inclure les enfants dans cet objectif n'est habituellement même pas reconnue¹⁴⁰.

L'Irlande déclare que les enfants auront voix au chapitre dans sa stratégie nationale pour les enfants, en particulier concernant le travail et l'éducation ; le Royaume-Uni met également au point une consultation concernant un plan similaire. Néanmoins, presque aucun État membre ne mentionne l'implication des organisations des enfants ou des enfants eux-mêmes lors qu'ils rédigent le PAN/incl. Le Danemark déclare que le Conseil national concernant les Enfants était impliqué dans la consultation précédant le PAN/incl. D'autres États membres ont peut-être impliqué les organisations d'enfants, parmi d'autres ONG, dans la consultation. Mais la Suède est la seule à fixer un objectif visant à intégrer le point de vue des enfants dans toutes les mesures qu'elle propose.

« La Réunion européenne des Ministres en charge de l'Enfance souligne le bien-fondé d'une prise en compte spécifique de l'Enfance dans les plans nationaux mis en œuvre par les États membres, notamment ceux sur [...] la lutte contre l'exclusion sociale. »

Conclusions de la Réunion européenne des Ministres en charge de l'Enfance, 9 novembre 2001.

« Le Ministère de la Santé et du Bien-être a demandé à l'Organisation nationale pour la protection sociale de soumettre une description de ses activités en ce qui concerne la lutte contre l'exclusion sociale. Néanmoins, Cette organisation n'a pas été consultée concernant le développement du plan d'action national. »

Réponse au questionnaire d'Euronet par l'Organisation nationale pour la protection sociale et Save the Children Greece, 2001.

Conclusion

Le projet de rapport conjoint de la Commission européenne au sujet des PAN/incl¹⁴¹ divise les pays en quatre groupes :

- **Le Danemark, les Pays-Bas et la France** fournissent des plans détaillés, proactifs et préventifs comprenant une approche holistique et des objectifs clairement définis (malgré quelques lacunes) ;
- **Le Portugal, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni** ont généré des plans solides, suffisamment cohérents, mais leur point de départ varie : la Finlande et la Suède suggèrent des améliorations spécifiques concernant leur système universel ; le Portugal et le Royaume-Uni se distinguent au niveau du diagnostic et des objectifs, mais le projet de rapport conjoint de la Commission émet des doutes concernant les priorités (le Portugal) et l'attention particulière accordée à certaines questions (le Royaume-Uni) ;
- **La Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et l'Irlande** sont décrits comme ayant une analyse approfondie, mais sont encore à un stade précoce (ou, dans le cas de l'Irlande, n'ont pas refait le point, en raison de la révision permanente de sa stratégie contre la pauvreté) et ne donnent pas d'objectifs. À l'exception de l'Irlande, ils délèguent une grande partie de leur responsabilité ; et

- **La Grèce, l'Autriche et le Luxembourg** donnent une analyse instantanée et décrit des politiques en cours, mais avec moins de perspective à long terme.

Toutes ces caractéristiques – qui peuvent, mais ne reflètent pas nécessairement la position globale des pays en termes de stratégies contre la pauvreté – sont également susceptibles de concerner les enfants. La plupart des États membres qui soit ont des niveaux peu élevés de pauvreté, soit mettent les enfants au premier plan de leur analyse et/ou de leurs objectifs, ont tendance à se retrouver parmi les deux premiers groupes. Néanmoins, certains pays des deux derniers groupes semblent avoir des mécanismes de support informels qui sont actuellement capables de fournir une certaine protection pour les enfants. Les risques pour les enfants surgiront si le support familial diminue sous la pression des changements sans que des systèmes plus complets soient créés pour y remédier.

Certains commentateurs espèrent que le processus des PAN/incl sera un catalyseur pour développer des objectifs au niveau de l'Union européenne en matière de pauvreté et d'exclusion sociale, comme l'objectif existant en matière d'emploi au sein de l'Union européenne. Il se peut également que le développement d'indices communs permette à long terme aux États membres de développer des standards minimums de protection sociale ou d'apport de bien-être. Le cas échéant, il est essentiel que les enfants soient reconnus et qu'ils passent en priorité dans le cadre de ces développements.

Les orientations de la Commission européenne pourraient contribuer à ce qu'à l'avenir l'approche de la pauvreté des enfants et de l'exclusion sociale dans les PAN/incl se fasse moins par bribes et davantage de manière stratégique ; l'égalité de traitement entre les sexes pourrait constituer un modèle potentiel pour la manière de traiter cette question. Il est également essentiel que les États membres acceptent de continuer à porter une attention particulière aux enfants lors de la prochaine phase de PAN/incl.

C

Chapitre 6

Conclusions et Perspectives

Principes d'approche de la pauvreté des enfants et de l'exclusion sociale

- **La pauvreté et l'exclusion sociale devraient être réexaminées du point de vue des enfants**

Les définitions et indices relatifs à l'exclusion sociale actuellement utilisés dans les principaux documents d'Eurostat n'ont pas été développés du point de vue de l'enfant. Sans ignorer la question de l'exclusion des enfants de la société au sens large, il y a également des questions spécifiques concernant l'exclusion des enfants d'expériences vécues par d'autres enfants. Une telle perspective accorderait davantage de priorité, par exemple, à la qualité des expériences éducationnelles des enfants et à la manière dont ils peuvent les échanger avec d'autres.

- **Il est essentiel que la politique concernant les enfants ne soit pas simplement subsumée sous la politique familiale ou relative à l'égalité des sexes si l'on souhaite s'attaquer efficacement à la pauvreté et l'exclusion sociale**

Les familles – et les femmes en particulier – jouent actuellement un rôle primordial dans la prise en charge des enfants et il y a bien sûr des domaines où les intérêts coïncident et où la politique familiale ou relative à l'égalité des sexes empiète sur la politique concernant les enfants. Mais ce n'est pas toujours le cas, en particulier pour les enfants victimes de pauvreté et d'exclusion sociale. Dans les cas impliquant la séparation et le divorce ou la protection de l'enfant, les intérêts des enfants sont en quelque sorte négligés s'ils ne reçoivent pas une attention spécifique. Les enfants ont également des environnements et des besoins en dehors de la famille, comme l'école ; ceci est particulièrement vrai pour les enfants qui vivent en institutions, les enfants sans domicile fixe et les enfants demandeurs d'asile non-accompagnés.

- **L'approche de la pauvreté des enfants et de l'exclusion sociale devrait utiliser les Droits de l'Enfant comme structure d'analyse et d'action, notamment le droit de participer**

Eu égard aux principes énoncés dans la Convention de l'ONU de 1989 relative aux Droits de l'Enfant, les enfants

« Les politiciens nous considèrent souvent nous les enfants comme étant l'avenir de l'Europe. Mais c'est aujourd'hui que nous vivons. Notre enfance se passe maintenant et non pas dans le futur. Nous ne pensons pas qu'il suffise que les responsables de décisions (par exemple les politiciens et les officiers publics) parlent beaucoup au sujet des enfants. Nous souhaitons qu'ils nous écoutent. Nous voulons voir de l'action ! »

"Build Children's Europe - make child rights real", déclaration de la Réunion du Sommet des Enfants, Göteborg, Suède, 13 juin 2001¹⁴².

devraient être considérés comme des sujets et porteurs de droits, et devraient être en mesure de développer leurs capacités le plus largement possible.

- **Les enfants devraient être impliqués dans les processus décisionnels relatifs aux questions qui concernent leur vie ; et les exercices de participation impliquant les enfants devraient pouvoir en particulier s'étendre aux enfants victimes de pauvreté et d'exclusion**

Le fait que les enfants en situation de pauvreté n'aient pas voix au chapitre est un élément déterminant dans l'impuissance liée à la situation de pauvreté. Il est souvent admis que les enfants victimes de pauvreté et d'exclusion sociale sont incapables ou non désireux de participer ; mais il est prouvé que c'est largement faux. Au contraire, il faudrait améliorer la sensibilisation et la compréhension concernant les obstacles auxquels ils sont confrontés pour faire entendre leurs points de vue et il faudrait développer des méthodologies appropriées pour répondre à leurs besoins.

- **La pauvreté des enfants et l'exclusion sociale devraient être davantage visibles au niveau de l'Union européenne et des États membres et devraient être concrètement traités comme une priorité politique**

Les objectifs centraux devraient inclure davantage d'investissements dans la lutte contre la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale et une distribution plus juste des ressources entre les groupes sociaux. Les politiques qui tentent d'influencer le comportement des parents en situation de pauvreté en les obligeant à remplir certaines conditions (comme par exemple accepter un emploi) pour pouvoir bénéficier de revenus ou de services, peuvent porter préjudice aux Droits de l'Enfant et devraient être réexaminées de manière générale. La politique relative à l'égalité des sexes peut servir de modèle utile pour combiner les informations désagrégées concernant la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale avec un modèle visant à « intégrer » une attention particulière sur les enfants au travers d'une série de politiques et de stratégies.

- **La politique relative aux enfants devrait porter maintenant une attention particulière à la qualité de vie des enfants et aux opportunités, ainsi qu'aux effets à plus long terme de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur eux en tant qu'adultes à l'avenir et sur la société tout entière**

Le manque d'attention à l'égard des intérêts immédiats des enfants signifie que le désavantage présent est souvent perçu uniquement du point de vue de ses implications pour l'intégration dans le monde adulte, plutôt que du point de vue de son impact sur les Droits de l'Enfant au moment présent. Si garantir l'accès des enfants aux droits au moment présent passe également en priorité, il faudrait sérieusement s'inquiéter de l'adoption de politiques visant uniquement à aider les personnes victimes de la pauvreté à y échapper dans le plus long terme. Il faudrait également sérieusement remettre en cause les politiques présentant des coûts transitionnels à court terme en contrepartie d'avantages à plus long terme, parce que ces politiques pourraient avoir pour effet de nuire aux enfants à des étapes particulièrement vulnérables de leur vie, tout en offrant des effets positifs uniquement à un stade ultérieur où il peut être très difficile pour les enfants de se rattraper.

- **Les circonstances des enfants confrontés à la pauvreté et à l'exclusion sociale ne sont pas homogènes et la discrimination contre des groupes spécifiques des enfants, ainsi que contre les enfants d'une manière générale, devrait être vigoureusement combattue**

Alors qu'il est souvent important de considérer la population des enfants comme un tout, l'impact de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur les enfants dépend souvent de facteurs comme l'âge, la race, le sexe et le handicap. Les groupes spécifiques (comme les demandeurs d'asile, les gitans ou les enfants sans domicile fixe) ressentiront également la pauvreté et l'exclusion différemment d'autres enfants. Les données et les politiques doivent toutes deux réfléchir à ces expériences. La discrimination vécue par les enfants est un facteur important dans leur exclusion sociale ; Euronet a publié une proposition de politique qui aborde spécifiquement cette question ¹⁴³.

- **Les réponses efficaces à la pauvreté des enfants et à l'exclusion sociale dépendent de stratégies détaillées et de grande envergure, notamment des politiques économiques et sociales**

Certaines d'entre elles (par exemple, la politique familiale, la taxation, l'éducation, la santé et les services sociaux) s'adressent directement aux besoins des enfants. D'autres touchent les enfants de manière plus indirecte. Elles comprennent une politique économique, une politique régionale, des stratégies en matière d'emploi, les droits de l'homme, une politique de citoyenneté et environnementale. Les États membres devraient également examiner leur politique des consommateurs et en particulier la législation concernant le marketing et la publicité, pour veiller à ce qu'elles garantissent les intérêts supérieurs des enfants (Article 3 de la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant) et que les enfants ne soient pas visés par des publicités de nature à favoriser l'exclusion sociale.

Au niveau de l'Union européenne : base légale

- **Les États membres devraient se mettre d'accord sur l'intégration d'un nouvel Article dans les Traités de l'Union européenne pour ainsi permettre à la Communauté de contribuer à la promotion et la protection des droits et des besoins des enfants dans le cadre des compétences légales existantes du Traité de l'Union européenne, tout en respectant le rôle majeur des États membres**

Actuellement, il n'y a pas de base légale clairement définie dans les Traités de l'Union européenne visant à ce que les Droits de l'Enfant soient pleinement respectés dans la législation, la politique et les programmes de l'Union européenne. Le fait que les Traités mettent essentiellement l'accent sur « le citoyen actif » signifie que les intérêts des enfants ne sont pas systématiquement pris en compte dans les législations, les politiques et les programmes concernés de l'Union européenne et que les institutions de l'Union européenne ne sont pas tenues par les principes de la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant que les États membres de l'Union européenne ont ratifié. Euronet a défini ailleurs ¹⁴⁴ la question d'une base légale afin de promouvoir et de protéger les Droits de l'Enfant.

Au niveau des États membres

- **Tous les États membres devraient mener une analyse de l'impact sur la pauvreté des enfants des politiques économiques et sociales et des budgets aux niveaux central, régional et local.**
- **Tous les États membres devraient s'efforcer de veiller à ce que les ressources maximums disponibles soient investies dans la promotion des droits économiques, sociaux et culturels des enfants définis dans l'Article 4 de la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant.**
- **Il faudrait une gestion globale et une coordination de stratégie afin de combattre la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale, basée sur une activité inter-départementale fixant des priorités et dotée d'une unité/d'un département spécifiques jouant un rôle majeur ; et**
- **Il faudrait développer des mécanismes appropriés permettant de livrer, surveiller et évaluer une stratégie.**

Les objectifs de Nice et les PAN/incl

- **Un programme sur la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale émerge progressivement au niveau de l'Union européenne - mais les objectifs convenus à Nice doivent être davantage développés afin de refléter systématiquement les intérêts des enfants au travers de la structure des PAN/incl.**
- **Actuellement, des références aux enfants se retrouvent dans toute la structure recommandée. Euronet regrette que la plupart des États membres n'aient pas adopté une approche stratégique et intégrée de la pauvreté des enfants et de l'exclusion sociale dans leurs PAN/incl. La Commission européenne devrait mieux orienter les États membres sur la manière d'intégrer une perspective des enfants, pour le développement ultérieur des PAN/incl. Les États membres eux-mêmes devraient veiller à ce que les enfants soient visibles et à intégrer la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale au travers de leur PAN/incl, intégrant ainsi les Droits de l'Enfant en tant que nouvelle perspective.**
- **Les enfants en situation de pauvreté/victimes d'exclusion sociale et les organisations représentant leurs intérêts devraient être impliqués dans la surveillance, l'évaluation et le développement des PAN/incl.**

Indices

- **Des indices de pauvreté et d'exclusion sociale devraient être également développés au niveau de l'Union européenne et des États membres afin de se concentrer plus clairement sur la position des enfants et les enfants devraient plus clairement passer en priorité dans les indices communs à utiliser pour surveiller les progrès des PAN/incl**

La collecte et publication systématiques d'informations concernant la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale est une condition préalable essentielle pour le développement de politiques efficaces visant à s'attaquer à ces

questions. Euronet se réjouit que l'Union européenne ait développé des indices généraux de pauvreté et d'exclusion sociale. Il met en évidence l'importance de données mises à jour afin d'évaluer l'efficacité des politiques actuelles, permettant ainsi aux États membres (et idéalement également les pays qui espèrent accéder à l'Union européenne) de participer à la collecte de données sur une base comparable. Il recommande également que les données existantes recueillies via l'enquête du European Community Household Panel soient exploitées de manière plus systématique afin de refléter une image plus complète de la vie des enfants en situation de pauvreté et victimes d'exclusion sociale.

Néanmoins, Euronet estime également que l'intégration du point de vue des enfants est cruciale au niveau de l'Union européenne et des États membres. Ceci signifie que :

- Les « échelles d'équivalence » qui mesurent les besoins de personnes différentes au sein des ménages devraient être examinées en permanence afin de voir si elles reflètent précisément la réalité et en particulier les besoins relatifs des enfants ; il serait utile de publier les calculs du volume et de la répartition de la pauvreté infantine en utilisant différentes échelles d'équivalence.
- Les données désagrégées afin de montrer la position des enfants sont cruciales – les données qui reprennent les enfants en tant qu'unité ne sont pas encore facilement disponibles pour tous les pays ; il faudrait se pencher en particulier sur l'évaluation de facteurs reconnus comme étant importants dans l'expérience des enfants, comme la pauvreté des jeunes enfants, les changements fréquents de maison et d'école, et sur l'intervention des caractéristiques concernant l'individu, le ménage et l'entourage.
- L'adoption d'une perspective des Droits de l'Enfant modifierait l'accent mis par la collecte des données (ainsi que par les mesures politique) – par exemple, sur l'éducation, loin d'augmenter les niveaux de réalisation globale visant à garantir le droit de chaque enfant de maximiser ses possibilités et de vivre une expérience éducative positive.
- Il faudrait également un examen approfondi par toutes les personnes intéressées de l'expérience propre des enfants à l'égard de la pauvreté et de l'exclusion sociale, notamment leur exclusion du monde des enfants, en vue de développer des indices qui reflètent cette perspective – mais le niveau de vie inférieur des familles avec enfants dans son ensemble ne devrait pas se refléter dans un niveau inférieur d'évaluation de la pauvreté infantine.
- EU-SILC, la nouvelle étude relative aux revenus et conditions d'existence en Europe, devraient contenir des questions appropriées pour permettre une analyse plus approfondie du bien-être des enfants à l'avenir, tout en attachant une attention particulière aux questions afférant aux enfants victimes de la pauvreté/de l'exclusion sociale.

Objectifs de lutte contre la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale

Euronet recommande de procéder comme suit en ce qui concerne le développement d'objectifs appropriés en vue de lutter contre la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale au sein de l'Union européenne :

- **Tous les États membres devraient, sur base d'indices clairement définis, adopter des objectifs visant à éliminer la pauvreté infantine dans les prochains plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PAN/incl)**

Seuls le Royaume-Uni et le Portugal ont actuellement des objectifs relatifs à la pauvreté infantine dans leur PAN/incl (et les définitions qu'ils utilisent ne sont pas transparentes). Néanmoins, dans la plupart des pays de l'Union européenne, les enfants courent un risque plus élevé d'être exposés à la pauvreté que la population dans son ensemble. Les États membres devraient développer un objectif approprié visant à éliminer la pauvreté des enfants (sur base de mesures relatives concernant les revenus) dans le cadre de leur préparation des prochains PAN/incl (2003-05). La Commission européenne devrait fournir une orientation à ce sujet et les États membres devraient développer un calendrier destiné à surveiller leurs propres progrès. Un nombre limité d'objectifs « majeurs » concernant d'autres aspects relatifs à la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale pourrait également être développé.

- **Un objectif à court terme consiste pour tous les États membres à viser à atteindre la moyenne des trois meilleurs objectifs relatifs à la pauvreté des enfants**¹⁴⁵

Une évaluation des performances de ce type donnerait une orientation plus définitive aux États membres et donnerait un objectif ambitieux approprié pour les États membres qui enregistrent les moins bons niveaux de pauvreté des enfants. (Les États membres ayant de meilleurs records pourraient se fixer des objectifs plus spécifiques concernant le groupe des enfants qui sont encore défavorisés.)

- **Il faudrait envisager de fixer un objectif à l'échelle de l'Union européenne visant l'élimination/la réduction de la pauvreté des enfants**

Un tel objectif donnerait un message clair concernant la priorité politique accordée à l'élimination/la réduction de la pauvreté des enfants. Il permettrait ainsi d'élever le statut de la lutte contre la pauvreté des enfants au niveau des objectifs relatifs à l'emploi, à l'inflation et aux dépenses publiques. Bien que nous reconnaissons qu'il est peut-être inapproprié d'avoir des seuils de pauvreté spécifiques aux nations et un objectif au niveau de l'Union européenne ; néanmoins, cela pourrait être considéré comme un objectif à plus long terme. En principe, tout objectif n'impliquant pas l'élimination de la pauvreté des enfants pourrait être considéré comme insuffisamment ambitieux ou effectivement inacceptable. Tous les objectifs doivent s'attaquer aux causes plutôt qu'aux symptômes et devraient être développés compte tenu des intérêts supérieurs de l'enfant, pour ainsi éviter la tentation de prendre des « raccourcis » afin d'atteindre un objectif particulier, ce qui pourrait porter préjudice aux intérêts plus larges des enfants.

Préparation du Rapport et Remerciements

Standards minimums

- En développant à l'avenir les Plans d'action nationaux contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les États membres devraient progresser vers des standards minimums concernant les dispositions sociales afin de lutter contre la pauvreté des enfants et l'exclusion sociale

Les PAN/incl peuvent être considérés comme un véhicule approprié qui permettrait aux États membres de développer conjointement dans le futur des standards minimums plus spécifiques de dispositions sociales. L'objectif 1 définit des objectifs visant à donner accès aux droits de différentes sortes, qui dépassent les simples revenus. En adoptant une perspective des Droits de l'Enfant en rapport avec ces objectifs et en les développant sur le long terme eu égard des standards fixés dans la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant, on pourrait arriver à ce que tous les États membres soient impliqués dans un effort mutuel visant à veiller à ce qu'aucun enfant ne soit privé de ses droits (à des ressources adéquates, au logement, aux soins de santé, à la sécurité sociale, à l'éducation, aux jeux et aux loisirs, etc.).

« La persistance de la pauvreté des enfants dans les pays riches sous-estime à la fois l'égalité des chances et la standardisation des valeurs. Elle confronte ainsi le monde industrialisé à un test de ses idéaux et de sa capacité à résoudre bon nombre de ses problèmes sociaux les plus insolubles. »

UNICEF Innocenti Research Centre, Innocenti Report Card No. 1, "A league table of child poverty in rich nations", 2000.

Euronet a engagé deux chercheurs, Sandy Ruxton et Fran Bennett, afin de préparer le présent rapport. Il constitue le point d'orgue d'un projet de toute une année « Combattre l'exclusion sociale des Enfants et des Jeunes - Le Développement d'une approche européenne cohérente » qui fut entrepris par Euronet (le Réseau européen des Enfants) au cours de 2001 avec le soutien financier de la Direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne. Il complète deux rapports précédents d'Euronet : *A Children's Policy for 21st Century Europe: First Steps (1999)* et *Challenging Discrimination against Children in the EU: A policy proposal by Euronet (2000)*.

Méthodologie

Les chercheurs se sont inspirés de la littérature existante, des réponses à un questionnaire envoyé aux ONG européennes, de quelques interviews au niveau européen et de comptes rendus de récents projets impliquant les enfants et les jeunes.

Les sources littéraires utilisées incluaient des informations et une documentation des institutions de l'UE et du Conseil de l'Europe ; des rapports d'Euronet et d'autres réseaux transnationaux (en particulier le Réseau européen contre la pauvreté, l'Observatoire européen sur la Famille et les ONG) ; les Plans d'action nationaux des États membres concernant l'intégration sociale (PAN/incl) et des thèses et commentaires concernant celles-ci faites par les ONG ; d'autres sources internationales (par exemple, l'UNICEF, le Comité de l'ONU relatifs aux Droits de l'Enfant, et le Réseau d'Informations concernant les Droits de l'Enfant et les rapports des experts).

Le questionnaire a été diffusé par e-mail aux personnes de contact clés au sein de l'Union européenne, y compris aux organisations membres d'Euronet, aux contacts relatifs aux PAN/incl du Réseau européen contre la pauvreté et aux universitaires concernés, et des réponses ont été obtenues de 12 des 15 États membres. Parallèlement, les chercheurs ont mené quelques interviews avec des personnes de contact clés au niveau européen, afin d'examiner l'orientation actuelle de l'opinion de l'UE et d'aider à identifier d'autres travaux pertinents dans ce domaine.

Afin d'intégrer la participation des enfants dans le rapport, les chercheurs se sont inspirés d'un travail existant entrepris dans ce domaine. Celui-ci comprenait des consultations menées par Euronet pour son précédent projet « Challenging Discrimination » ; un projet de participation transnationale des jeunes entrepris par Euronet en coopération avec le BICE (Bureau International Catholique de l'Enfance) en 2000 dans cinq pays de l'Union européenne ; les conclusions d'une vaste étude de l'UNICEF (« Young Voices ») et des initiatives spécifiques aux pays.

Un bulletin d'information régulier a également été publié et diffusé aux parties intéressées afin de les tenir informées de l'avancement du projet, de leur transmettre des informations mises à jour concernant les activités de l'UE et d'encourager le développement de réseaux et de partenariats plus solides pour une action future.

Remerciements

Les auteurs

Sandy Ruxton est un expert indépendant en politique sociale spécialisé dans les droits des enfants. Il a travaillé pendant dix ans avec des enfants et des jeunes dans le domaine de l'éducation, du travail communautaire et dans le système pénitentiaire. Il a écrit de nombreuses publications sur les questions concernant les enfants et les familles, et fut l'auteur du rapport d'Euronet *A children's policy for 21st century Europe: First Step*, qui définit un agenda détaillé pour une politique européenne des enfants. Il est également conseiller politique sur la pauvreté au Royaume-Uni et dans l'Union européenne pour Oxfam GB et publiera prochainement des documents concernant l'homme et la pauvreté ainsi que sur les droits économiques, sociaux et culturels. Il vit à Oxford au Royaume-Uni.

Fran Bennett est également une experte indépendante en politique sociale spécialisée dans la pauvreté et la sécurité sociale. Elle a travaillé pour le Child Poverty Action Group pendant dix ans, tout d'abord comme directeur adjoint et ensuite comme directeur, et a conservé un intérêt pour les questions de pauvreté infantile. Elle a récemment été membre de la Commission sur la Taxation et la Citoyenneté, fondée par la Fabian Society (Société Fabienne). Elle est actuellement rédactrice de Digest pour le Journal of Social Policy et est chargée de recherches et orateur spécialisé auprès du Department of Social Policy and Social Work à l'Université d'Oxford. Elle a écrit de nombreuses publications concernant les questions de politique sociale, en particulier pour la Fondation Joseph Rowntree. Elle réside également à Oxford, au Royaume-Uni.

Le groupe d'experts

Le Groupe d'experts s'est réuni deux fois avec le Comité de direction et les auteurs pendant la rédaction du rapport. Plusieurs experts ont également commenté individuellement les premiers jets du rapport. Euronet remercie vivement le Groupe d'experts pour ses conseils et son soutien. Néanmoins, le contenu du rapport reste la seule responsabilité des auteurs.

Louise Ackers est Directeur du « Centre for the Study of Law in Europe » à l'Université de Leeds, au Royaume-Uni. Elle a dirigé plusieurs projets socio-juridiques sur les aspects de la mobilité intracommunautaire et leur impact sur les enfants.

Carlos Giménez Romero est professeur au Département de Sociologie et d'Anthropologie sociale à l'Université de Madrid, en Espagne. Il est Directeur du Programme « Migration and Multiculturalism » et a rédigé de nombreuses publications dans le domaine de la migration internationale, de l'interculturalité, du racisme et du développement.

Eugeen Verhellen est professeur au Département du Bien-être social, culturel et personnel à l'Université de Gand en Belgique. Il dirige le Centre pour les Droits de l'Enfant à l'université et compte à son actif de nombreuses publications dans le domaine des Droits de l'Enfant.

Barbara Walter est assistante à l'Université de Lyon en France et chargée de recherches auprès de la Société Lyonnaise pour l'Enfance et l'Adolescence (SLEA). Elle est Secrétaire général du COFRADE, la coalition française des ONG du secteur des enfants.

Marie-Françoise Wilkinson est directeur du EAPN (European Anti-Poverty Network : le réseau européen contre la pauvreté), établi à Bruxelles en Belgique.

Helmut Wintersberger est attaché à l'Université de Vienne. De 1997 à 2000, il fut coordinateur de l'Observatoire européen sur la politique familiale nationale. Jusqu'en 1997, il dirigea le « Childhood Programme », au *European Centre for Social Welfare Policy and Research*, à Vienne en Autriche.

Luisa Maria Aguilar est représentante permanente auprès des institutions européennes pour le BICE. Elle a dirigé une initiative de trois ans lancée par le BICE, cofinancée par la DGV, afin de partager l'expérience concernant la participation des enfants à la famille et la vie sociale au sein de l'Union européenne et elle dirige avec Euronet la création d'un réseau européen des enfants et des jeunes.

Bill Bell est responsable des activités de plaidoyer auprès de Save the Children UK et Coordinateur de Save the Children-Europe Group. Il est coauteur de *Towards and EU Human Rights Agenda for Children* et de *Children, Economics and the EU: Towards Child Friendly Policies*. Il a écrit d'autres articles sur des questions comme l'Union économique et monétaire et la conférence intergouvernementale de 1996/97 et leur impact sur les enfants. Il est également membre du Comité de coordination basé à Genève du Groupe des ONG pour la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant.

Floor Gussenhoven fut coordinatrice temporaire d'Euronet pendant la première moitié de 2001.

Mieke Schuurman est la coordinatrice d'Euronet et fut impliquée dans le travail relatif aux rapports d'Euronet *A Children's Policy for 21st Century Europe: First Steps* de 1999 et *Challenging Discrimination against Children* de 2000. Elle a mené la campagne d'Euronet visant l'intégration d'un article sur les droits des enfants dans la Charte fondamentale de l'Union européenne concernant les Droits fondamentaux.

Diana Sutton est responsable européen, de Save the Children-Europe Group, à Bruxelles, en Belgique. Elle est coauteur de *Towards an EU Human Rights Agenda for Children* et de *Children, Economics and the EU: Towards Child Friendly Policies* et elle a rédigé la publication d'Euronet concernant la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Euronet souhaite également remercier les nombreuses personnes non identifiées ci-dessus qui ont participé au projet, en particulier les personnes qui ont répondu au questionnaire ou ont été interviewées, et professeur Jane Lewis et professeur David Pichaud qui ont fait des commentaires sur le projet de rapport.

Soutien financier

Euronet remercie tout particulièrement la Direction générale Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne pour son soutien financier pendant toute la durée de ce projet. Le projet a également bénéficié du soutien financier de Save the Children UK, du BICE et du NSPCC.

Articles de la Convention de l'ONU relative aux Droits de l'Enfant de 1989

Principes généraux

Article 2 - Tous les droits de la Convention s'appliquent sans distinction aucune à tous les enfants et tous les jeunes.

Article 3 - Les intérêts supérieurs des enfants et des jeunes doivent être une considération primordiale dans toutes les actions qui les concernent.

Article 4 - Les gouvernements doivent investir le maximum de ressources dont ils disposent pour promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels des enfants et des jeunes ; par contre, la mise en œuvre des droits de participation ne sera pas déterminée par les ressources disponibles.

Article 6 - Tout enfant ou jeune a un droit inhérent à la vie ; et les gouvernements assureront dans toute la mesure possible la survie et le développement des enfants et des jeunes.

Article 12 - Tous les enfants et les jeunes capables de discernement ont le droit de s'exprimer librement et que leur opinion soit dûment prise en considération dans toutes les questions qui les intéressent.

Articles spécifiques

Article 18 - Le principe selon lequel les deux parents ont une « responsabilité commune » pour ce qui est d'élever les enfants et les jeunes et d'assurer leur développement ; et les gouvernements doivent accorder « l'aide appropriée » aux parents dans l'exercice de leur responsabilité.

Article 22 - Le droit des jeunes réfugiés à une « protection appropriée et une assistance humanitaire ».

Article 23 - Le droit des jeunes handicapés de « mener une vie pleine et décente ».

Article 24 - Le droit des enfants et des jeunes de jouir du « meilleur état de santé possible ».

Article 26 - Les gouvernements reconnaissent à tout enfant ou jeune le droit de « bénéficier de la sécurité sociale ».

Article 27 - Le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.

Article 28 - Le droit à l'enseignement, notamment à l'enseignement professionnel, sur base de l'égalité des chances.

Article 31 - Le droit aux loisirs, au repos et à des activités récréatives et à participer aux activités culturelles et à la vie artistique.

Références

- 1 Les enfants sont définis dans ce rapport au sens de la Convention relative aux Droits de l'Enfant, à savoir tout être humain âgé de 0 à 18 ans. Cf. note 3.
- 2 Ces statistiques sont tirées de l'enquête auprès du panel communautaire des ménages (ECHP) qui sont également citées dans *La communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, Projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale (COM (2001), 565 final)*. Elles reposent sur le nombre d'enfants âgés de 0 à 15 ans appartenant à des ménages dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian national équivalent. Il est important de noter que les chiffres les plus récents datent de 1997 et sont dès lors relativement obsolètes.
- 3 Eurostat (2000), "Income Poverty in the European Union: Children, gender and poverty gaps", *Statistics in Focus: Population and Social Conditions, Theme 3 - 12/2000*. Ces chiffres ainsi que la plupart de ceux utilisés dans le présent rapport reposent sur des données de 1996 (certaines ayant trait à des entretiens effectués en 1995) et couvrent 13 États membres sur les 15 (excepté la Finlande et la Suède). Cf. note 23.
- 4 Conseil des ministres des Communautés européennes, décision du 19 décembre 1984.
- 5 La définition de 60 % du revenu médian (dans chaque État membre) a été recommandée par la Task Force sur les statistiques relatives à l'exclusion sociale et la pauvreté (Eurostat, 1998). Le revenu médian est affecté dans une moindre mesure par les mouvements enregistrés aux confins de la distribution des revenus par comparaison au revenu moyen, de sorte qu'il ne sera pas aussi sensible par exemple aux vastes augmentations des revenus situés en haut de l'échelle. Dans deux États membres, il n'est pas possible d'utiliser le ménage comme élément de mesure de sorte qu'une unité plus restreinte est utilisée en lieu et place.
- 6 BERGHMAN J. (1995), "Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework", in ROOM G. (ed.), *Beyond the Threshold*, The Policy Press.
- 7 ATKINSON A.B. (1998), *Social Exclusion, Poverty and Unemployment*, CASEPaper 4, Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- 8 BRADSHAW J. (ed.) (2001), *Poverty: The Outcomes for Children*, Family Policy Studies Centre, R-U.
- 9 Les négociations pour l'adhésion ont été officiellement ouvertes en 1998 entre l'UE et Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie. En 2000 avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie. Les nouveaux membres sont susceptibles d'adhérer à l'UE en 2002.
- 10 MICKLEWRIGHT J. and STEWART K. (2000), *Child Well-being in the EU and Enlargement to the East*, Innocenti Working Paper 75, UNICEF, Florence, Italie et Save the Children Suède (2001), *Unfinished Business: EU enlargement and child rights*, Stockholm, Suède.
- 11 Le « Conseil des ministres » de l'Union européenne est constitué de représentants des gouvernements des États membres et est l'organe de décision ultime au sein de l'Union européenne. Les réunions du « Conseil européen » déterminent les orientations politiques d'ensemble pour l'Union européenne et sont présidées par l'État membre en charge de la Présidence à ce moment.
- 12 Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, SN 100/00.
- 13 LANSDOWN G. (2001), *Promoting Children's Participation in Democratic Decision-making*, Innocenti Research Centre, UNICEF, Florence, Italie.
- 14 RUXTON S. (1999), *A Children's Policy for 21st Century Europe*, Euronet.
- 15 RUXTON S. (1999), cf. note 14.
- 16 L'article 29 relève du « Troisième pilier » (Justice et Affaires intérieures) de l'UE et à ce titre sanctionne uniquement les actions au cas par cas et sur base intergouvernementale.
- 17 En décembre 2000, le Conseil des ministres a signé la « Charte des droits fondamentaux de l'UE ». L'article 24 fait plus particulièrement référence aux Droits de l'Enfant. Cependant, la Charte n'a pas

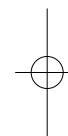
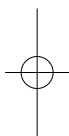
- été incorporée aux traités européens et n'est dès lors pas légalement exécutoire. Bien que l'article 24 ait été critiqué en raison de sa trop grande faiblesse et de son absence de mise en relief suffisante des droits individuels de l'enfant, il constitue une déclaration publique claire de l'importance accordée par l'UE aux Droits de l'Enfant.
- 18 Au moment de mettre sous presse, la publication des données sur les revenus de 1997 dans les États membres de l'UE était imminente. Certaines informations étaient déjà disponibles auprès de la Commission européenne.
 - 19 Now published as BRADBURY B., JENKINS S.P. and MICKLEWRIGHT J. (eds.) (2001), *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge University Press, R-U.
 - 20 MILLAR J. and RIDGE T. (2001), *Families, Poverty, Work and Care: A review of the literature on lone parents and low income couple families with children*, DWP Research Report, Corporate Document Services, UK. L'enquête de l'Union européenne sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC) est actuellement en cours d'élaboration et constituera la principale source d'information durant la prochaine décennie.
 - 21 La Commission européenne indique que 18 % de la population européenne (plus de 60 millions de personnes) appartient à des ménages dont le revenu était inférieur en 1997 à 60 % du revenu médian national équivalent, une situation qui a perduré durant 3 années consécutives pour la moitié d'entre eux. (2001), cf. note 2.)
 - 22 MICKLEWRIGHT J. (2000), *Macroeconomics and Data on Children*, Innocenti ESP series no. 73, UNICEF.
 - 23 MEJER L. and SIERMANN C. (2000), cf. note 3. Ces chiffres n'englobent pas la Finlande et la Suède. La Suède n'a pas participé à l'enquête auprès du panel communautaire des ménages (ECHP) à ce stade et la Finlande a uniquement participé à la troisième phase (bien que les pays nordiques aient régulièrement publié des rapports conjoints). Les données reposent sur l'enquête ECHP de 1996 qui fait référence aux revenus de 1995. Le faible revenu y est défini comme inférieur au revenu médian national équivalent du ménage dans chaque État membre.
 - 24 À savoir un ménage où aucun adulte n'a d'emploi rémunéré.
 - 25 MEJER L. and SIERMANN C. (2000), cf. note 3.
 - 26 BRADBURY B. and JANTTI M. (1999), *Child Poverty Across Industrialised Nations*, Innocenti Occasional Papers ESP 71, UNICEF International Child Development Centre, Florence, Italie.
 - 27 Les résultats sont ensuite « pondérés » pour refléter la population dans son ensemble. Quelques modifications sont apportées quant aux membres du panel car certaines personnes ne répondent pas chaque année et d'autres sont dès lors interrogées.
 - 28 Eurostat (2000), "European Social Statistics - Income, poverty and social exclusion": *Theme 3 - Population and Social Conditions*.
 - 29 BRADBURY B., JENKINS S.P. and MICKLEWRIGHT J. (2000), *Child Poverty Dynamics in 7 Nations*, Innocenti Working Paper no. 78, UNICEF (cf. également note 19). Cette étude couvrait 3 États membres de l'UE (l'Allemagne, l'Irlande et l'Espagne) ainsi que la Grande-Bretagne (pas le R-U). Elle repose sur des données relatives à une enquête effectuée auprès d'un panel et utilise la racine carrée de la taille du ménage comme échelle d'équivalence et la moitié du revenu médian comme « seuil de pauvreté ».
 - 30 BRADBURY B. and JANTTI M. (1999), cf. note 26.
 - 31 MICKLEWRIGHT J. (2001), UNICEF Innocenti Research Centre, "Social exclusion and children: a European view for a US debate", projet de document en vue d'une conférence (point de vue personnel).
 - 32 C'est également une position avancée par John Micklewright, après examen minutieux des alternatives.
 - 33 UNICEF Innocenti Research Centre (2000), Florence, Italy, Innocenti Report Card No. 1, "A league table of child poverty in rich nations".
 - 34 BRADSHAW J. (ed.) (2001), cf. note 8.
 - 35 JONCKERS J. (2001), "Towards a European policy on poverty: recent developments", document non publié pour la table ronde de discussion sur « Une Europe ouverte à tous », Bruxelles, Belgique, 22 juin 2001.
 - 36 Ce point est également abordé par John Micklewright (2001), cf. note 31. Voir également LANSDOWN G. (2000), *Challenging Discrimination against Children in the EU: A policy proposal by Euronet*, Euronet.
 - 37 Le lien entre faible revenu et l'impossibilité de s'offrir les produits de base est utilisé en Irlande comme mesure officielle de la pauvreté.
 - 38 Eurostat (2000), cf. note 28.
 - 39 Eurostat (2001), *The Social Situation in the European Union 2001*, European Commission. Les données reposent sur l'enquête auprès des ménages communautaire de 1996. Cette publication avance également le chiffre de 20 % d'enfants de moins de 16 ans appartenant à un ménage à faibles revenus.
 - 40 Ces besoins sont définis comme suit : manger de la viande/du poulet/du poisson tous les deux jours, acheter de nouveaux vêtements, partir en vacances à l'étranger durant une semaine.
 - 41 Les chiffres font état du nombre de personnes défavorisées dans au moins un des 3 domaines en fonction de l'âge (1996). Les 3 domaines portent sur les problèmes financiers (arriérés en matière de remboursements), problèmes de satisfaction quant aux produits de première nécessité (cf. note précédente) et les problèmes de logement (absence de baignoire/douche et/ou manque d'espace et/ou problèmes d'humidité au niveau des murs/sols).
 - 42 La proportion de personnes appartenant à des familles monoparentales ou des familles nombreuses en situation de pauvreté ainsi qu'à des ménages au chômage et des ménages inactifs mais non retraités et qui était confrontée à des désavantages multiples était également très élevée, mais n'a pas été abordée dans le détail dans le présent document.
 - 43 MICKLEWRIGHT J. (2001), cf. note 31.
 - 44 PIACHAUD D. (2001), "Child poverty, opportunities and quality of life", *The Political Quarterly*: Vol. 72, no. 4, October-December, R-U
 - 45 Les définitions de la pauvreté relative concernent la situation de pauvreté d'une personne au moment présent, à savoir la société dans laquelle elle vit. Elle augmente (ou diminue) en fonction des normes du niveau de vie général de la population dans son ensemble. Les définitions de la pauvreté absolue sont plus figées, en théorie, et s'appliquent aux besoins de subsistance minimums, bien qu'elles puissent également faire référence à un seuil de pauvreté relatif qui est dès lors modifié conformément aux fluctuations des prix.
 - 46 Cela implique que le seuil de pauvreté est lié aux revenus nationaux et non aux revenus de l'UE dans son ensemble. Équivalent signifie qu'il a été ajusté conformément au nombre d'adultes et d'enfants appartenant à ce ménage. Il s'agit de 60 % du montant qu'une personne située au milieu de l'échelle de distribution des revenus reçoit.
 - 47 Cf. Eurostat (2000) (cf. note 28), page 20, où un seuil de pauvreté uniforme (le même pour chaque État membre) est utilisé et démontre que le taux de pauvreté de l'UE avoisine les 17 % avec une situation de pauvreté qui affecte 1 personne sur 20 au Danemark et en Autriche et près de une sur deux au Portugal.
 - 48 MICKLEWRIGHT J. and STEWART K. (2001), "Poverty and social exclusion in Europe", *New Economy*, spring 2001, Institute for Public Policy Research/Blackwells, R-U (Ces chiffres s'appliquent à la population en situation de pauvreté dans son ensemble et ne différencient pas les adultes des enfants).
 - 49 Eurostat (2001), cf. note 39.
 - 50 Finding cited by MILLAR J. and RIDGE T. (2001), cf. note 20.

- 51 MEJER L. and SIERMANN S. (2000), cf. note 3.
- 52 Cependant, la Finlande et la Suède, réputées selon d'autres sources pour détenir de faibles taux de pauvreté enfantine, sont exclues de ces données.
- 53 B : Belgique ; DK : Danemark ; D : Allemagne ; EL : Grèce ; E : Espagne ; F : France ; IRL : Irlande ; I : Italie ; L : Luxembourg ; NL : Pays-Bas ; A : Autriche ; P : Portugal ; UK : Royaume-Uni.
- 54 Eurostat (2000), cf. note 28.
- 55 MICKLEWRIGHT J. and STEWART K. (2000), cf. note 10.
- 56 Eurostat (2000), cf. note 28.
- 57 PIACHAUD D. and SUTHERLAND H. (2001), "Child poverty: aims, achievements and prospects for the future", *New Economy*, spring 2001, Institute for Public Policy Research/Blackwells, R-U.
- 58 UNICEF Innocenti Research Centre (2000), cf. note 33. Cette étude se penche sur 23 pays industrialisés. La définition de la pauvreté utilisée est la moitié du revenu médian et les données sont largement puisées dans l'étude des revenus de Luxembourg (de 1990 à 1997).
- 59 Sur base du seuil de pauvreté officiel des USA converti dans les devises nationales.
- 60 Cited in HM Treasury (2000), *The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System: Supporting children through the tax and benefit system*, R-U.
- 61 UNICEF Innocenti Research Centre (2000), cf. note 33. Voir également la note 58 pour la définition de la pauvreté utilisée.
- 62 BRADBURY B. and JANTTI M. (1999), cf. note 26. (Cependant, les auteurs notent qu'il est rare que de telles analyses tiennent compte par exemple des dépenses engagées pour la prise en charge des enfants, de la qualité de l'éducation, de l'accès au soin de santé ou au logement subventionné. Des éléments qui exercent un impact crucial sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants.)
- 63 See Eurostat (2000), cf. note 28.
- 64 Eurostat Task Force on Social Exclusion and Poverty (1998), noted in MICKLEWRIGHT J. and STEWART K. (2001), cf. note 48.
- 65 MICKLEWRIGHT J. and STEWART K. (2000), cf. note 10.
- 66 MICKLEWRIGHT J. and STEWART K. (2000), cf. note 10.
- 67 FEANTSA, *Youth Homelessness in the European Union*, 1998.
- 68 AVRAMOV D. (1997), "Youth homelessness: data and trends", in *Youth Homelessness in the European Union*, FEANTSA ; www.feantsa.org (il convient de remarquer que les SDF ne sont généralement pas inclus dans le panel communautaire des ménages).
- 69 Social Exclusion Unit (1999), *Teenage Pregnancy*, Cm 4342, The Stationery Office, R-U.
- 70 BERTHOUD R. and ROBSON K. (2001), *The Outcomes of Teenage Motherhood in Europe*, Institute for Social and Economic Research, University of Essex, in association with UNICEF Innocenti Research Centre ; données reposant sur 13 pays.
- 71 LANSDOWN G. (2000), cf. note 36 (les immigrés illégaux ne sont pas inclus dans l'enquête auprès du panel communautaire des ménages).
- 72 Informations émanant du Monitoring centre on Racism and Xenophobia, à Vienne.
- 73 Open Your Eyes to Child Poverty Initiative (2000), *"In Our Own Words...". The voices of children experiencing poverty*, Irlande.
- 74 RUXTON S. (2000), *Separated Children Seeking Asylum in Europe: A programme for action*, UNHCR/Save the Children Suède.
- 75 UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, Italie(2000), *Young People in Changing Societies*, Regional Monitoring Report No. 7. Ce rapport couvre 27 pays, à savoir les dix pays candidats à l'adhésion (la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie) ainsi que 17 autres pays de la régions (la Croatie, la Macédoine,

la Bosnie-Herzégovine, l'ex-Yougoslavie, l'Albanie, la Biélorussie, la Moldavie, la Russie, l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan).

- 76 Les « Critères de Copenhague » adoptés par le Conseil européen de 1993 indiquent que les pays candidats doivent avoir mis en place une économie de marché opérationnelle et être en mesure de faire face aux pressions concurrentielles et aux forces de marché. Ils doivent également avoir atteint « la stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits humains ainsi que le respect et la protection des minorités ».
- 77 MICKLEWRIGHT J. and STEWART K. (2000), cf. note 10.
- 78 MICKLEWRIGHT J. and STEWART K. (2000), cf. note 10.
- 79 UNICEF Innocenti Research Centre (2000), cf. note 75.
- 80 UNICEF Innocenti Research Centre (2000), cf. note 75.
- 81 MICKLEWRIGHT J. and STEWART K. (2000), cf. note 10.
- 82 Save the Children Sweden (2000), *Children, Economics and the EU: Towards child friendly policies*, Suède.
- 83 Document de FORSSEN K., cité dans UNICEF Innocenti Research Centre (2000), cf. note 33.
- 84 MILLAR J. and RIDGE T. (2001), cf. note 20.
- 85 MILLAR J. and RIDGE T. (2001), cf. note 20.
- 86 UNICEF Innocenti Research Centre (2000), cf. note 33.
- 87 JONCKERS J. (2001), cf. note 35.
- 88 UNICEF Innocenti Research Centre (2000), cf. note 33.
- 89 BRADBURY B., JENKINS S.P. and MICKLEWRIGHT J. (2000), cf. note 29.
- 90 Bradbury B. and Jantti M. (1999), cf. note 26.
- 91 IMMERVOLL H., SUTHERLAND H. and DE VOS K. (2001), "Reducing child poverty in the EU: the role of child benefits", in VLEMINCKX K. and SMEEDING T. (eds.), *Child Wellbeing, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations*, The Policy Press, R-U. Cette étude se penche sur les prestations familiales (y compris les allocations familiales, les allocations relatives au congé de maternité) ainsi que les aides aux personnes ayant la charge de l'enfant.
- 92 FOTAKIS C. (2000), "How social is Europe?", in *Family Observer no. 2/2000*, European Observatory on Family Matters. (La moyenne européenne est de 8 % ; en Grèce, les prestations/allocations familiales représentent 8,3 % de la totalité des aides sociales, soit un pourcentage supérieure à la moyenne de l'UE).
- 93 Document de FORSSEN K., cité dans UNICEF Innocenti Research Centre (2000), cf. note 33.
- 94 Commission européenne (2001), cf. note 2.
- 95 UNICEF Innocenti Research Centre (2000), cf. note 33.
- 96 Selon les recommandations du UNICEF Innocenti Research Centre (2000), cf. note 33.
- 97 RIDGE T. (forthcoming, 2002), *Childhood Poverty and Social Exclusion*, The Policy Press, R-U.
- 98 Connue comme l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE et communément utilisée à l'échelon international. Cependant, individuellement les pays peuvent utiliser différentes échelles d'équivalence dans leurs propres enquêtes nationales et il existe d'autres échelles d'équivalence utilisées à l'échelon international (ex. la racine carrée de la taille du ménage).
- 99 Ce point est étudié plus en détail par SMEEDING T.M. and RAINWATER L. dans un document de travail rédigé en vue d'une conférence, "Comparing Living Standards Across Nations: Real incomes at the top, the bottom and the middle", Luxembourg Income Study Working Paper no. 266, rédigé en mai 2001.
- 100 BRADBURY B. and JANTTI M. (1999), cf. note 26.

- 101 Effectué dans le cadre de précédentes statistiques émanant de l'enquête auprès du panel communautaire des ménages par l'Observatoire européen des politiques familiales (1998), in DITCH J., BARNES H., BRADSHAW J. and KILKEY M., *A Synthesis of National Family Policies 1996*, University of York.
- 102 L'enquête auprès du panel communautaire des ménages révèle néanmoins que les personnes de plus de 16 ans appartenant à des ménages avec enfants étaient plus insatisfaites de leur activité principale que celles appartenant à des ménages sans enfants. Tendances plus probables chez les personnes à faibles revenus et plus encore chez les personnes en situation de pauvreté persistante.
- 103 BRADSHAW J. (ed.) (2001), cf. note 8.
- 104 BERTHOUD R. (2001), "A childhood in poverty: persistent versus transitory poverty", *New Economy*, spring 2001, Institute for Public Policy Research/Blackwells, R-U.
- 105 Cf. par exemple, TARDIEU B. in BEN ARIEH A. and WINTERSBERGER H. (eds.) (1997), "Monitoring and Measuring the State of Children: Beyond survival", *Eurosocietal Report 62/1997*, European Centre, Austria, and BRADSHAW J. (ed.) (2001), cf. note 8.
- 106 KLASSEN S. (2001), "Social exclusion, children, and education: conceptual and measurement issues", University of Munich, Allemagne.
- 107 BRADSHAW J. (ed.) (2001), cf. note 8.
- 108 Eurostat (2001), cf. note 39 (sur base des données de l'enquête auprès du panel communautaire des ménages)
- 109 RIDGE T. (forthcoming, 2002), cf. note 97.
- 110 Cf. KLASSEN S. (2001), cf. note 106 pour de plus amples détails sur ce point de vue.
- 111 LANSDOWN G. (2000), cf. note 36.
- 112 Euronet, "Agenda 2000 for children and young people in Europe", présentation pour le Parlement européen, Bruxelles, 22 novembre 2000.
- 113 DAVIES and KIRKPATRICK (2000), *The Euridem Project: A review of pupil democracy in Europe*, Children's Rights Alliance for England, R-U.
- 114 Par exemple, le Economic and Social Research Council's 'Children 5-16 Programme' au R-U et en Norvège le programme "Child, Youth and Family" du Research Council.
- 115 Il y a des variations considérables dans les rôles et fonctions des commissaires et des médiateurs dans différents pays. Se référer à LANSDOWN G., (2001), "Independent Institutions Protecting Children's Rights", Innocenti Digest No. 8, UNICEF, Florence, Italy, pour plus de renseignements.
- 116 Conseil des ministres de la Jeunesse, Résolution sur la participation des jeunes, Bruxelles, le 20 novembre 1998.
- 117 SHROPSHIRE J. and MIDDLETON S., (1999), *Small Expectations: Learning to be poor?*, York Publishing Services Ltd. for Joseph Rowntree Foundation, R-U.
- 118 Il va de soi que les enfants en bénéficieront probablement en termes de sécurité financière si leurs parents obtiennent un travail ; néanmoins, l'impact est moins direct.
- 119 Les programmes d'éducation concernés comprennent les programmes SOCRATES (coopération), LEONARDO (politique de formation professionnelle) et Youth for Europe III (coopération dans le domaine de la jeunesse). En ce qui concerne l'emploi, les éléments du Fonds structurel de l'UE (et en particulier le Fonds social européen) ont été orientés vers le support des jeunes demandeurs d'emploi – en particulier les jeunes de milieux défavorisés.
- 120 Voir note 11.
- 121 Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, les 23 et 24 mars 2000, SN 100/00.
- 122 Commission européenne, "Building an Inclusive Europe", COM(2000) 79.
- 123 La Commission a aussi proposé un objectif général visant à réduire le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté de 18 % en 2000 à 15 % d'ici 2005 et de 10 % d'ici 2010.
- 124 WINTERSBERGER H. (1996), "The Ambivalence of Modern Childhood: A Plea for a European Strategy for Children", in *Children on the Way from Marginality towards Citizenship*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Rapport 61, Vienne, Autriche.
- 125 ATKINSON A.B., CANTILLON B., MARLIER E. et NOLAN B. (2002), *Social Indicators: The EU and social inclusion*, Oxford University Press, UK.
- 126 Voir Save the Children Sweden (2000), voir note 82.
- 127 Commission européenne (2001), voir note 2.
- 128 Dans certains cas (par exemple, l'Allemagne, la Belgique), d'autres rapports concernant la pauvreté ou d'autres sujets y relatifs sont visés dans les PAN/incl ; certains de ces rapports se réfèrent à la pauvreté des enfants et à l'exclusion sociale, même si les PAN/incl eux-mêmes ne le font pas.
- 129 RIDGE T. (prochainement, 2002), voir note 97.
- 130 On pourrait estimer que pour intégrer partout une perspective des Droits de l'Enfant, il faudrait adopter une approche « sectorielle » ou basée sur un « groupe cible ». Néanmoins, cette critique n'est pas formulée pour la question de l'égalité des sexes qui devra être intégrée partout dans les PAN/incl. Nous estimons qu'une perspective des Droits de l'Enfant doit être la même que celle de l'égalité des sexes à cet égard.
- 131 Voir, par exemple, ATKINSON A.B. (2000), "A European social agenda: poverty benchmarking and social transfers", CAE2000, UK. (La Belgique aborde l'espace de jeux dans son Plan d'action national contre la pauvreté et l'exclusion sociale.)
- 132 La définition de « solidarité familiale (sous toutes ses formes) » n'est pas clairement définie.
- 133 ATKINSON A.B., CANTILLON B., MARLIER E. et NOLAN B. (2002), voir note 125.
- 134 Comité de protection sociale (2001), *Social Protection Committee: Report on indicators in the field of poverty and social exclusion*, October 2001.
- 135 ATKINSON A.B., CANTILLON B., MARLIER E. et NOLAN B. (2002), voir note 125.
- 136 Commission européenne (2001), voir note 2.
- 137 Il y a une analyse de l'utilisation d'indices par les États membres dans leur PAN/incl dans le projet de document rédigé par Atkinson A.B., Cantillon B. et Nolan B. (2001) pour la Présidence belge de l'UE concernant les indices communs de pauvreté et d'exclusion sociale. Cette discussion est éclairée par cette analyse, voir note 125.
- 138 Ceci est argumenté par MICKLEWRIGHT J., (2001), voir note 31.
- 139 ATKINSON A.B., CANTILLON B., MARLIER E. et NOLAN B. (2002), voir note 125.
- 140 Ce n'est pas pour nier les véritables problèmes impliqués dans la discussion de questions relatives à la pauvreté et l'exclusion sociale avec les enfants. Des structures éthiques visant à impliquer les enfants dans la recherche sont désormais largement utilisées.
- 141 Commission européenne (2001), voir note 2. Cette analyse décrit le point de vue de la Commission concernant les informations des PAN/incl d'une manière générale, plutôt que sur leur utilité pour les enfants en particulier.
- 142 La déclaration fut établie par 350 enfants et jeunes âgés de 11 à 16 de onze écoles de Göteborg et envoyée à la Présidence suédoise de l'UE.
- 143 LANSDOWN G. (2000), voir note 36.
- 144 RUXTON S. (1999), *A Children's Policy for 21st Century Europe: First steps*, Euronet, Belgique.
- 145 Cette proposition a été mise en avant par A.B. Atkinson concernant le niveau de pauvreté totale (voir note 131). Il y a suggéré que les objectifs de pauvreté infantile seraient un ajout utile.



Euronet qu'est-ce que c'est ?

Euronet (le réseau européen des enfants) est une coalition de réseaux et d'organisations qui mènent campagne en faveur des intérêts de l'enfant (défini dans la Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant comme tout être humain âgé de moins de 18 ans). Ensemble ces agences se préoccupent du caractère relativement invisible de l'enfant dans les politiques, la législation et les programmes de l'UE. Suite aux vigoureuses campagnes orchestrées par Euronet, le traité d'Amsterdam contient pour la première fois dans l'histoire de l'UE, une référence spécifique à l'enfant. Dans la foulée, Euronet a élaboré une politique européenne détaillée en faveur de l'enfance intitulée « Premiers pas vers une politique de l'enfance pour l'Europe du 21e siècle » et publiée en 1999. Conscient de la nécessité de promouvoir la participation des enfants, Euronet a démarré un réseau européen des enfants et des jeunes qui ont rédigé leur « Agenda 2000 pour les enfants et les jeunes en Europe ». Euronet a également vigoureusement mené campagne pour la reconnaissance des droits de l'enfant dans la Charte européenne des droits fondamentaux et se félicite de l'article 24 qui constitue la première reconnaissance du principe des droits de l'enfant dans un traité sur l'UE.

What is Euronet ?

EURONET –The European Children's Network– is a coalition of networks and organisations campaigning for the interests and rights of children (defined in the 1989 UN Convention on the Rights of the Child as all persons under 18 years of age). Together these agencies share a concern about the general invisibility of children in EU policy, legislation and programmes. As a result of intense campaigning by Euronet, the Amsterdam Treaty included for the first time in EU history a specific reference to children. Following this, Euronet has developed a comprehensive EU Children's policy "A Children's Policy for 21st Century Europe: First Steps", published in 1999. Taking into account the necessity to promote children's participation Euronet started a European Network of Children and Young People who have written their "Agenda 2000 for children and young people in Europe". Euronet has also campaigned extensively for a recognition of the rights of the child in the EU Charter of Fundamental Rights and welcomes the new Article 24 as the first recognition of the principle of children's rights in the EU Treaty.



**Euronet
Co-ordinator**
Mieke Schuurman
Rue Montoyer 39
B - 1000 Brussels
Belgium
Tel: +31 187 481 396
+32 2 512 45 00
Fax: +31 187 487 390
+32 2 513 49 03
E-mail:
mieke.schuurman@tiscali.nl
europeanchildrennetwork@skynet.be

**EURONET
Member**
Organisations:
Diana Sutton
International
Save the Children Alliance
Europe Group
Rue Montoyer 39
B - 1000 Brussels
Belgium
Tel: +32 2 512 78 51
Fax: +32 2 513 49 03
E-mail: savechildbru@skynet.be

Luisa Maria Aguilar
Bureau International Catholique
de l'Enfance
16, Rue Stevin
1000 Brussels
Belgium
Tel: +32 2 231 03 88
+32 2 231 04 74
Fax: +32 2 230 11 33
E-mail: bice@village.uunet.be

Jacqueline Andries
Organisation Mondiale Pour l'Education
Prescolaire
27, Avenue de Montalembert
B-1330 Rixensart
Tel: +32 2 653 48 12
Fax: +32 2 652 18 87

AUSTRIA
Paul Artz
Kinder- und Jugendanwaltschaft
Salzburg
Strubergasse, 4
A - 5020 Salzburg
Tel: +43 662 43 05 50
Fax: +43 662 43 05 90 17
E-mail: kija@salzburg.co.at

BELGIUM
Jan van Gils
Kind en Samenleving
Nieuwelaan 63
B - 1860 Meise
Tel: +32 2 269 71 80
Fax: +32 2 269 78 72
E-mail: jvangils@ndo.be

DENMARK
Niels Hjørdal / Red Barnet
Rantzausgade 60
DK - 2200 Copenhagen N.
Tel: +45 70 20 61 20
Fax: +45 70 20 62 20
E-mail: nh@redbarnet.dk

FINLAND
Yari Virtanen / Pelastakaa Lapset r.y.
Lapinrinne 2, PL 177
00180 Helsinki
Tel: +35 89 41 35 54 00
Fax: +35 89 41 35 54 44
E-mail: juha.eskelinen@pela.fi

FRANCE
Henri Delaunay-Belleville / COFRADE
3, Avenue de l'Europe
92300 Levallois-Perret
Tel: +33 1 49 64 09 10
Fax: +33 1 49 64 09 11
E-mail: cofrade@worldonline.fr

GERMANY
Katharina Abelman-Vollmer
Deutscher
Kinderschutzbund
Schiffrahen 29
D- 30159 Hannover
Tel: +49 51 13 04 85 25
Fax: +49 51 13 04 85 49
E-mail: abelmann.vollmer@dksb.de

GREECE
Helen Agathonos
Institute of Child Health
7 Fokidos
GR - 11526 Athens
Tel: +30 17 71 57 91
Fax: +30 17 79 36 48
E-mail: agalinst@otenet.gr

ITALY
Angelo Simonazzi
Save the Children Italia
Via gaeta 19
I-00185 Rome
Italy
Tel: +39 06 474 03 54
Fax: +39 06 478 83 182
E-mail: info@savethechildren.it

LUXEMBOURG
Robert Soisson
FICE
17 Rue Mathias Koener
L - 4174 Esch-sur-Alzette
Tel: +352 570 368
Fax: +352 573 370
E-mail: soisson.rob@sl.lu

NETHERLANDS
Stan Meuwese
DCI/NL
PO Box 75297
NL - 1070 AG Amsterdam
Tel: +31 204 20 37 71
Fax: +31 204 20 38 32
E-mail: dcinl@wxs.nl

PORTUGAL
Manuela Enes & Jorge Ferreira
Instituto de Apoio
à Criança (IAC)
Largo da Memoria 14
P - 1300 Lisboa
Tel: +351 218 82 40 20
Fax: +351 218 85 01 92
E-mail: jferreira@iss.pt

SPAIN
Purificación Llaquet Baldellou
Plataforma de Organizaciones
de Inancia
Pz. Triso de Molina, 5-5 dcha
28018 Madrid
Tel: +34 91 369 50 99
Fax: +34 91 369 50 28
E-mail: purrillaquet@navegalia.com

SWEDEN
Simone Ek
Rädda Barnen
S-10788 Stockholm
Tel: +46 86 98 90 00
Fax: +46 86 98 90 13
E-mail: simone.ek@rb.se

UNITED KINGDOM
Bill Bell
SCF/UK
17 Grove Lane
UK - London SE5 8RD
Tel: +44 207 703 54 00
Fax: +44 207 793 76 10
E-mail: b.bell@scfuk.org.uk

Lynn Collie
NSPCC
42 Curtain Road
UK - London EC2A 3NH
Tel: +44 207 825 25 00
Fax: +44 207 825 27 63
E-mail: lcollie@nspcc.org.uk