

Pauvreté des familles et droits de l'enfant

**Bilan de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et
l'exclusion sociale et année de diffusion des recommandations du
Comité des droits de l'enfant à la Belgique (2010)**

Etude 2011



Remerciements

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) remercie vivement la Direction générale de la Culture, Service général de la Jeunesse et de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles, sans laquelle cette étude n'aurait pas vu le jour.

Nous souhaitons également remercier Messieurs Jean-Marc Nollet et Stefaan De Clerck, en leurs qualités respectives de Ministre de l'Enfance et de Ministre de la Justice, pour l'intérêt et le soutien apportés aux travaux de la CODE.

La présente étude a bénéficié de l'expertise de plusieurs professionnels via différents échanges ou entretiens. Nous souhaitons en particulier remercier Mesdames Gaëlle Buysschaert, Responsable néerlandophone du plaidoyer en faveur des droits de l'enfant d'UNICEF Belgique, Françoise De Boe, Coordinatrice du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale du Centre pour l'égalité des Chances et la lutte contre le racisme, Geneviève Bazier et son équipe, du Service Etudes et Stratégies de l'ONE, Dominique Visée-Leporcq, Présidente d'ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles, Christine Mahy, Secrétaire générale du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté et Présidente du Réseau belge de lutte contre la pauvreté, ainsi que Monsieur Jef Geboers, Coordinateur de la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, homologue de la CODE.

La présente étude a par ailleurs été alimentée par les réponses de diverses personnalités politiques à un courrier de la CODE envoyé en mars 2011. Ces réponses ont offert d'indispensables éclairages à notre réflexion. Pour leur collaboration, nous tenons à remercier Mesdames Evelyne Huytbroeck, Ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, de l'Action sociale, de l'Adoption, de la Lutte contre la Pauvreté, et de l'Aide aux Personnes handicapées et Joëlle Milquet, Ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances et Messieurs Olivier Chastel, Ministre de la Coopération au Développement, chargé des Affaires européennes, Philippe Courard, Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté, Michel Daerden, Ministre des Pensions et des Grandes Villes, Bruno De Lille, Secrétaire d'Etat pour l'Égalité des chances, Jean-Marc Delizée, Secrétaire d'Etat des Affaires sociales, chargé des personnes handicapées, Rudy Demotte, Ministre-Président de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Elio Di Rupo, Président du Parti Socialiste, Charles Michel, Président du Mouvement Réformateur, Jean-Marc Nollet, Ministre de l'enfance, de la recherche et de la fonction publique, ainsi que Charles Picqué, Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale.

Nous tenons également à remercier Bernard De Vos, Délégué général aux droits de l'enfant, qui par divers travaux et prises de position sur la pauvreté, a nourri notre travail.

Tous les membres de la CODE ont contribué à des degrés divers à l'élaboration de cette étude. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés.

Pour leurs relectures attentives, nous remercions tout particulièrement Françoise De Boe, du Service de lutte contre la pauvreté, Dominique Visée-Leporcq et Liola de Fustenberg, d'ATD Quart Monde, Maud Dominicy et Annalisa Gadaleta, d'UNICEF Belgique, ainsi que Jean-Yves Hayez, du BICE Belgique. Nous tenons également à remercier Michel Torrekens, de la Ligue des familles, qui donna l'impulsion de cette étude.

Table des matières

Introduction.....	7
I. La précarité, la pauvreté et l'exclusion sociale des familles et des enfants	11
I.1 La précarité, source de pauvreté et d'exclusion	11
I.2 La pauvreté : définitions, chiffres et diversité.....	12
a) La situation en Europe.....	15
b) La situation en Belgique	17
I.3 L'exclusion sociale, cause et conséquence de la pauvreté	19
II. La pauvreté au regard de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant	23
II.1 Le droit à un niveau de vie suffisant.....	26
II.2 Le principe à la non-discrimination	27
II.3 Le droit à la vie familiale.....	27
II.4 Le droit à la vie privée	28
II.5 Le droit à la santé	28
II.6 Le droit à l'accueil de la petite enfance et à l'éducation.....	30
II.7 Le droit au repos, aux loisirs et à la culture.....	33
II.8 Le droit d'être défendu et entendu dans des procédures judiciaires et administratives	34
II.9 Le droit à la participation	34
III. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique.....	37
III.1 Les mesures d'application générale	37
a) Coordination des politiques	37
b) Budgets.....	40
c) Collecte des données.....	40
Les baromètres, des outils de mesure	41
III.2 Les mesures politiques	44
a) Plan d'Action National Inclusion sociale ou PAN Inclusion (2008).....	44
b) Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2008).....	45
c) Programme national de réforme (2011)	46
d) Plan d'actions en matière d'enfance de la Fédération Wallonie-Bruxelles (2008-2011 et 2011-2014)	46
e) Convention-cadre « Vers une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025 » (2011-2013)	47
f) Déclaration de politique générale (2011).....	48
IV. Les actualités de l'année 2010 à la croisée des perspectives 'pauvreté' et 'droits de l'enfant'	
IV.1 2010, Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	52
a) Cadre général	53
Stratégie de Lisbonne (2000-2010)	53
Europe 2020 (2010-2020).....	55
Présidence belge du Conseil de l'Union européenne (juillet-décembre 2010)	56
b) Objectifs de l'Union européenne pour l'Année européenne 2010.....	57

c) Programme belge de l'Année européenne	59
d) Evènements et actions de l'Année 2010 : focus sur la conférence « Who cares ? » (septembre 2010)	61
IV.2 2010, année de diffusion des Observations finales du Comité des droits de l'enfant à l'attention de la Belgique	65
a) Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (mars 2010).....	67
Le processus de rapportage	67
La pauvreté, thème transversal du Rapport alternatif des ONG	68
b) Observations finales du Comité des droits de l'enfant (juin 2010).....	69
V. Le bilan de l'année 2010 : actions et mesures prises visant les familles et les enfants touchés par la pauvreté.....	73
V.1 Suivi de l'Année 2010 au niveau européen.....	73
V.2 Suivi de l'Année 2010 au niveau belge.....	77
a) Options méthodologiques	78
b) Les implications de l'Année 2010 selon les mandataires politiques.....	79
Politique et législation.....	81
Financement.....	82
Recherche de bonnes pratiques : élaboration d'études, groupes de travail,....	83
Diffusion de bonnes pratiques et sensibilisation	86
c) Le bilan de la CODE.....	88
Implications de l'Année 2010 pour les politiques	91
Implications de l'Année 2010 pour les associations	92
Implications de l'Année 2010 pour les familles et les enfants.....	94
Implications de l'Année 2010 pour le grand public.....	97
VI. Conclusions et recommandations de la CODE	99
VI.1 Au niveau belge.....	100
VI.2 Au niveau européen.....	103
V.II Références	105
VII.1 Législation et documents officiels.....	105
a) Législation et documents officiels internationaux	105
b) Législation et documents officiels nationaux.....	106
VII.2 Ouvrages, articles, rapports et brochures.....	106
VII.3 Livres et outils pédagogiques pour enfants et adolescents.....	110
a) Droits de l'enfant en général.....	110
b) Droits de l'enfant, pauvreté et exclusion sociale	110
VII.4 Sites Internet.....	111

Introduction

L'année 2010 a constitué une année clef en matière de lutte contre la pauvreté, à un niveau européen notamment, ainsi que dans le domaine des droits de l'enfant, en Belgique.

D'une part, la Belgique a présidé le Conseil de l'Union européenne du 1^{er} juillet au 31 décembre 2010, alors même qu'à un niveau européen, l'Année 2010 avait été désignée « Année de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

Les Années européennes sont des initiatives des institutions européennes visant à informer et à nouer le dialogue avec les citoyens européens afin de faire évoluer les mentalités et les comportements. Outre la sensibilisation des citoyens, les Années européennes sont également des occasions d'attirer l'attention des gouvernements nationaux¹.

En choisissant le thème de l'Année 2010, l'Union européenne a voulu rappeler que la pauvreté et l'exclusion sociale portent atteinte au bien-être des individus et à leur faculté de participer à la vie en société, et que la lutte contre la pauvreté (et ses implications pour les personnes) doit constituer une priorité pour l'Union européenne et ses 27 Etats membres.

Pour une association de défense et de promotion des droits de l'enfant comme la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), ceci prend toute son importance lorsque l'on sait que l'Europe compte plus de 100 millions de jeunes et d'enfants dont 20 millions sont en situation de pauvreté, et aussi qu'une large part des législations nationales sont influencées par le droit européen².

Notons que la Présidence belge de l'Union a d'ailleurs fait de la pauvreté et du bien-être des enfants une priorité. En effet, selon nos autorités, « le fait que la Belgique prenne la présidence de l'Union Européenne en 2010 est une opportunité fantastique pour ramener au premier plan la lutte contre la pauvreté à l'entame de la nouvelle décennie»³.

D'autre part, en 2010 toujours, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a entendu l'Etat ainsi que la société civile belge (ONG, ombudsmen⁴, point de vue des enfants via le projet What Do

¹ Les « Années européennes » : des campagnes d'information pour faire évoluer les mentalités et les comportements, sur le site Internet <http://www.lacomeuropeenne.be>

² Aujourd'hui environ 70% de la législation des Etats membres est directement influencée par le droit européen, c'est-à-dire par le droit issu de l'Union européenne et de ses institutions (CODE, *Vers une Union des droits de l'enfant*, Bruxelles, Juillet 2009, <http://www.lacode.be>). Par institutions de l'Union européenne, on entend : le Conseil, la Commission et le Parlement. A ne pas confondre avec le Conseil de l'Europe, qui est quant à lui une institution qui a vu le jour en 1949, après la Seconde Guerre Mondiale. Cette nouvelle institution est née de la volonté de 10 Etats européens de s'unir au sein d'une nouvelle institution afin de défendre des valeurs communes : les droits de l'Homme et la démocratie. Le Conseil de l'Europe compte aujourd'hui 47 Etats membres alors que l'Union européenne (ou UE) en compte 27.

³ Le plan, rédigé par Philippe Courard, Secrétaire d'Etat à lutte contre la pauvreté, est notamment disponible sur le site SPP Intégration sociale, *Plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, <http://www.mi-is.be>, p. 18.

⁴ Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant et Kinderrechtencommissaris.

You Think ? d'UNICEF Belgique) sur l'application, par la Belgique, de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989. Dans un second temps, la Comité a auditionné les autorités elles-mêmes. Enfin, le 11 juin 2010, le Comité a remis ses « Observations finales » à l'Etat belge et, ce faisant, a formulé une série de recommandations pour un meilleur respect des droits de tous les enfants en Belgique. Plusieurs d'entre elles concernent spécifiquement les enfants en situation de pauvreté. En particulier, le Comité s'est dit vivement préoccupé par les multiples formes de discrimination dont font l'objet les enfants en situation de pauvreté en Belgique.

Rappelons que les chiffres de l'UNICEF indiquent que, à travers le monde, un enfant sur deux vit dans la pauvreté voire l'extrême pauvreté⁵. Mais ces situations sont loin d'être réservées aux pays émergents et en voie de développement : elles sont aussi une réalité dans les sociétés d'abondance et dans de nombreux pays européens. Qui plus est, partout, la proportion d'enfants vivant en situation de précarité est en hausse⁶.

Concernant la Belgique, il faut rappeler que bien que le pays soit privilégié à l'échelle du monde, la pauvreté y affecte de trop nombreuses familles. Les chiffres sont alarmants et ne cessent de croître depuis 2002. Ainsi, à l'heure actuelle, 18,5% des enfants y vivent sous le seuil de la pauvreté, ce qui est inacceptable dans un pays au Produit Intérieur Brut⁷ élevé qui occupe la 18^{ème} place dans l'échelle du développement humain.

La pauvreté est une problématique multidimensionnelle qui affecte tous les domaines de vie (logement, santé, scolarité,...). « La pauvreté, la précarité, l'exclusion, c'est non seulement le déni des droits fondamentaux (santé, éducation, sécurité, etc.) des personnes touchées mais c'est également un phénomène social beaucoup plus douloureux : être pauvre aujourd'hui c'est perdre sa dignité, 'c'est devenir d'une manière ou d'une autre inutile au monde'⁸ »⁹.

La pauvreté met en péril chacun des droits de l'enfant tels qu'énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant, qui est en vigueur en Belgique depuis le 15 janvier 1992¹⁰.

En effet, de nombreuses études¹¹ montrent que les enfants sont les premières victimes de la pauvreté, et que les enfants pauvres constituent un groupe particulièrement vulnérable. Les enfants souffrent plus fortement que les adultes de toutes les formes de pauvreté, du fait de leur

⁵ Cela correspond à environ 1 milliard d'enfants ; voyez <http://www.unicef.org>.

⁶ La publication d'UNICEF *Situation des enfants dans le monde en 2005. L'enfance en péril* indique que l'augmentation de la pauvreté des enfants en Belgique est l'une des plus importantes des pays européens étudiés.

⁷ Le produit intérieur brut (PIB) est un indicateur économique utilisé pour mesurer la production dans un pays donné.

⁸ E. Delruelle, *Digne de mourir comme inutile au monde...*, p. 2, http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_01-1_Delruelle_FR.pdf

⁹ Commission Justice et Paix belge francophone, 2010, *une année européenne sur la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, septembre 2010, p. 3.

¹⁰ Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, *M.B.*, 17 janvier 1992.

¹¹ CODE, *La double vulnérabilité des enfants appartenant à un groupe stigmatisé... en Belgique aussi*, Bruxelles, 2007, <http://www.lacode.be>.

vulnérabilité due à l'âge et à leur dépendance, et parce que les opportunités manquées dans l'enfance sont souvent perdues pour la vie.

A ce stade, il est important de souligner le fait que la pauvreté des enfants découle en premier lieu de la pauvreté des familles¹². De nombreuses organisations de lutte contre la pauvreté défendent d'ailleurs la notion de pauvreté des familles ou des ménages plutôt que celle de pauvreté des enfants ou pauvreté infantile. L'idée est que c'est la pauvreté des parents qui a des conséquences sur l'enfant. En effet, les parents essaient le plus souvent de faire du mieux qu'ils peuvent afin que la pauvreté ne touche pas leurs enfants¹³. Qui plus est, dans le chef des parents, étiqueter un enfant de pauvre, c'est renforcer l'exclusion sociale et lui offrir bien peu de perspectives. La CODE rejoint cette position qui invite dès lors aussi bien à analyser qu'à combattre avant toute chose la pauvreté des familles (en termes de travail, de logement,...).

Au cœur de notre étude, une question : Quel bilan à tirer un an après l'Année 2010 ? Autrement dit, cette année peut-elle être considérée comme « un véritable levier pour mobiliser l'opinion publique, les médias et l'ensemble des décideurs afin que ceux-ci agissent de manière solidaire contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale »¹⁴ ?

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant, qui est un réseau d'associations veillant à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique, a souhaité dresser un bilan de l'année écoulée pour les enfants et les familles en Belgique en termes de pauvreté.

Pour ce faire, nous nous sommes basés sur des échanges avec l'ensemble de nos membres (Amnesty international, ATD Quart Monde, Badje, le BICE Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI Belgique section francophone, ECPAT Belgique, la Ligue des familles, la Ligue des droits de l'Homme, Plan Belgique, UNICEF Belgique) ainsi qu'avec divers experts travaillant en Belgique (respectivement au sein de l'Office national de la naissance et de l'enfance, des Réseaux wallon et belge de lutte contre la pauvreté, du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, et de la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, pendant flamand de la CODE). Des réponses de mandataires politiques contactés dans le cadre de notre étude ont par ailleurs été analysées.

L'analyse contenue dans la présente étude représente le point de vue de la CODE en tant qu'acteur des droits de l'enfant en Belgique, et en particulier en Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce point de vue n'est certainement pas exhaustif¹⁵, et mériterait par ailleurs un suivi à plus long terme : nous possédons encore peu de recul par rapport à l'Année 2010. En outre, cette étude n'a pas pu profiter de l'expertise des premiers concernés, les enfants et familles en situation de pauvreté, si ce n'est via des acteurs travaillant directement avec ces personnes.

¹² Plusieurs rapports réalisés par UNICEF indiquent que quel que soit le pays, les niveaux de pauvreté sont déterminés par la combinaison de trois facteurs : les conditions du marché du travail, les changements sociaux et familiaux, ainsi que les politiques menées par les gouvernements.

¹³ Entretien de la CODE avec Christine Mahy, le 23 décembre 2011.

¹⁴ Commission Justice et Paix belge francophone, *op. cit.*, p. 2.

¹⁵ Le temps nous a manqué pour rencontrer autant les acteurs de terrain et experts que ce que nous aurions souhaité.

Notre étude est constituée de six parties :

- Un premier chapitre vise à clarifier les **notions de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale des familles et des enfants**. Pour ce faire, nous passerons en revue différentes définitions. Ensuite, nous présentons, en chiffres, la situation de la pauvreté des enfants en Europe et en Belgique.
- Un deuxième chapitre est consacré à la question de la **pauvreté au regard de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant**¹⁶. La dimension transversale de l'impact de la pauvreté sur les droits est soulignée, ainsi que le caractère indivisible et universel des droits prescrits par la Convention. Nous abordons en particulier les droits à un niveau de vie suffisant, à la vie privée et familiale, à la santé, à l'éducation, au repos, aux loisirs et à la culture, le droit d'être défendu et entendu dans le cadre judiciaire ainsi que le droit à la participation.
- Le troisième chapitre concerne la lutte contre la **pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique**. Il nous donne l'occasion de présenter les mesures d'application générale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale existantes (ou manquantes) en Belgique, ainsi que diverses mesures politiques (Plan d'Action National, etc.) et enfin, la Déclaration de politique générale du Gouvernement fédéral de 2011.
- Le quatrième chapitre présente les **actualités de l'année 2010 dans les perspectives 'pauvreté' et 'droits de l'enfant'**. Nous commencerons par présenter, dans les grandes lignes, le cadre politique européen de 2010. Nous poursuivrons en rappelant les objectifs de l'Union pour l'Année européenne 2010. La seconde section du chapitre porte sur l'année 2010 dans une perspective « droits de l'enfant ». Pour commencer, nous présenterons les grandes lignes du Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention par la Belgique, en lien avec des questions de pauvreté¹⁷. Nous poursuivrons en relayant les Observations finales (recommandations) adressées par le Comité des droits de l'enfant à la Belgique sur des thèmes en lien avec la pauvreté.
- Le cinquième chapitre propose un **bilan des actions et mesures susceptibles de contribuer à la lutte contre la pauvreté des familles et des enfants**, qui ont été prises suite à l'Année européenne 2010. Il débute par un rappel du contexte européen post-2010 dans la perspective de la pauvreté des familles. Ensuite, une analyse du suivi de l'Année 2010 au niveau belge, en matière de pauvreté des enfants et de leurs familles, est proposée, et ce en deux temps : selon les mandataires politiques contactés d'une part, et par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant et ses membres¹⁸ ensuite.
- Une **conclusion générale** ainsi que des **recommandations** en matière de pauvreté infantile sont formulées dans un dernier chapitre.

¹⁶ Ci-après : la Convention.

¹⁷ CODE, *Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par la Belgique*, Bruxelles, 2010, <http://www.lacode.be>

¹⁸ Pour rappel, les membres de la CODE sont : Amnesty International, ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles, Badje, le BICE Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI Belgique section francophone, ECPAT Belgique, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique, UNICEF Belgique. Voyez le site Internet de la CODE <http://www.lacode.be>.

I. La précarité, la pauvreté et l'exclusion sociale des familles et des enfants

La pauvreté est traditionnellement définie comme l'insuffisance ou l'absence de revenus. Pourtant, la pauvreté ne se limite pas à sa dimension économique : elle est aussi une problématique multidimensionnelle complexe qui affecte tous les domaines de vie, et est liée à bon nombre de facteurs qui vont des revenus aux conditions de vie en passant par la citoyenneté active, le logement, l'emploi et tant d'autres¹⁹.

Souvent associées, les notions de « précarité », de « pauvreté » et d'« exclusion sociale » renvoient à des réalités pouvant être différentes, bien que s'imbriquant effectivement souvent les unes dans les autres (d'où certains amalgames). Toutes trois revêtent des formes très répandues²⁰.

Dans le présent chapitre, nous les définirons chacune, et rappellerons les chiffres de la pauvreté, aujourd'hui, en Europe et en Belgique. Une attention particulière sera accordée à la situation des familles et des enfants.

Commençons d'abord par la précarité.

I.1 La précarité, source de pauvreté et d'exclusion

La précarité est l'absence d'une ou de plusieurs des « sécurités » (ou ressources de base) permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux²¹. Par « sécurités », on entend le travail, les revenus, le logement, les liens familiaux et sociaux, l'accès aux soins, à l'instruction (via l'école), à la culture,...

Très souvent, tel que le constate notamment ATD Quart Monde, les précarités se cumulent et se renforcent. L'ensemble des droits fondamentaux en vient à ne plus être respecté.

L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins grave, définitive, étendue, et avoir des conséquences importantes.

A partir du moment où les situations de précarité affectent plusieurs domaines de l'existence, elles sont susceptibles de conduire à la pauvreté voire à la grande pauvreté.

¹⁹ M.-C. Renoux, *Réussir la protection de l'enfance*, Editions Quart Monde, 2008.

²⁰ Décision n° 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008, p. 2.

²¹ Cette définition est celle qu'en a donné Joseph Wresinski, fondateur du Mouvement ATD Quart Monde dans son rapport « Grande pauvreté et précarité économique et sociale ». Elle a été adoptée par le Conseil Économique et Social de France des 10 et 11 février 1987. Cette définition a ensuite été reprise par Leandro Despouy dans son rapport à l'ONU sur « Extrême pauvreté et droits de l'homme ». Voyez aussi <http://www.atd-quartmonde.org>.

Elle tend alors « à se prolonger dans le temps, à devenir persistante, et à compromettre gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible »²².

I.2 La pauvreté : définitions, chiffres et diversité

Comme le rappelle ATD Quart Monde²³, il existe de multiples définitions de la pauvreté, qui dépendent du point de vue d'où se placent ceux qui énoncent ces définitions.

C'est ainsi que, à travers les siècles, on a pu voir ces réalités sous des angles très différents, qu'ils soient religieux (on pense notamment à l'image du pauvre en tant qu'incarnation de Dieu), moral (le pauvre responsable de sa situation et coupable) ou politique (le pauvre en tant que victime d'un système d'exploitation).

Aujourd'hui encore, en Europe par exemple, les perceptions de la pauvreté par les Européens peuvent encore fortement varier. Ainsi,

- 24% considèrent que l'on est « pauvre » lorsque les ressources sont si limitées qu'on ne peut pas s'intégrer pleinement dans la société dans laquelle on vit ;
- 22% voient la pauvreté comme l'impossibilité de subvenir aux besoins de base ;
- 21% considèrent que les personnes pauvres sont celles qui dépendent des autorités publiques ou des organismes de charité ;
- 18% pensent que la pauvreté se mesure par un revenu mensuel inférieur au seuil de pauvreté ;
- 73% des personnes interrogées pensent que la pauvreté dans leur pays est généralisée²⁴.

Au-delà des représentations, qu'en est-il de la pauvreté ?

On peut considérer qu'il existe deux niveaux de définitions de la pauvreté : celui de la pauvreté absolue et celui de la pauvreté relative.

La **pauvreté absolue** concerne les gens qui ne disposent pas de la quantité minimale de biens et services qui permettent une vie normale²⁵. C'est ainsi que l'Organisation des Nations Unies (ONU) définit la pauvreté absolue comme la situation dans laquelle un individu n'a pas les moyens de se procurer le panier de biens jugés indispensables à sa survie²⁶.

²² Définition de Joseph Wresinski. Voyez aussi <http://www.atd-quartmonde.org>.

²³ Voyez <http://www.atd-quartmonde.org>.

²⁴ Ces différents chiffres proviennent de l'analyse de la Commission Justice et Paix belge francophone, intitulée *2010, une Année européenne sur la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, septembre 2010, p. 4.

²⁵ On doit cette définition à l'économiste et sociologue anglais Seebohm Rowntree qui, dès le début du 20^{ème} siècle, a défini les pauvres comme « les personnes dont les revenus totaux sont insuffisants pour obtenir les biens essentiels qui permettent le maintien d'une santé purement physique » (alimentation, logement, vêtements, chauffage). Source : Réseau européen anti-pauvreté, <http://www.eapn.eu>.

²⁶ Début décembre 2011, le panier de la famille belge (ou « ménage moyen », soit 2,3 personnes) valait 607,91 euros. Cet indice agrégé donne une estimation de l'ensemble des dépenses nécessaires à une famille moyenne au cours d'une semaine (alimentation, habillement, chauffage, meubles, santé, transport, assurances, frais scolaires, etc.). Pour plus de précisions, voyez le site Internet du CRIOC, <http://www.crioc.be>.

De son côté, la **pauvreté relative** définit la pauvreté par comparaison au niveau de vie moyen du pays considéré. Elle est en général définie par une proportion du revenu médian (celui qui partage la population en deux parties égales). Ainsi que nous l’analyserons plus en détails ci-dessous, en Belgique, un ménage est considéré comme « pauvre » dès lors qu’il dispose de moins de 60% du revenu médian belge par unité de consommation.

Il n’en reste pas moins que « toute définition de la pauvreté est en fait une définition relative (même s’il existe bien sûr un minimum indispensable pour survivre) »²⁷.

Qui plus est, comme le rappelle le Délégué général de la Communauté française aux droits de l’enfant²⁸ Bernard De Vos, selon cette perspective économique, « pour que les individus ‘retrouvent une place dans la société’, il ne reste plus qu’à sécuriser la précarité par une couverture médicale généralisée, par des emplois aidés, et garantir un droit au logement. C’est d’ailleurs la priorité absolue d’une large part des états européens, dont la Belgique, qui organisent des systèmes de lutte contre la pauvreté axés sur des aides aux revenus des ménages à travers des prestations universelles ou ciblées, une meilleure intégration des parents sur le marché du travail et un soutien au développement des enfants. Cette manière de penser la pauvreté et l’organisation concrète des systèmes d’aide qui en résulte ne laisse aucune place au vécu, à la conscience des personnes et à la réalité des rapports sociaux »²⁹.

Quoi qu’il en soit, le facteur « temps » doit également être intégré à la définition de la pauvreté. En effet, la pauvreté peut être occasionnelle ou de longue durée. Il faut savoir que plus la durée de la privation est longue, plus les dommages sur les droits seront importants.

En tous cas, la pauvreté a un impact transversal sur les droits des personnes : elle illustre la nature multidimensionnelle des menaces qui pèsent sur les individus et en particulier sur les enfants (mauvaise santé, discrimination, non-participation, non accès à l’éducation, etc.³⁰). Qui plus est, chaque privation exacerbe les effets des autres menaces, et lorsqu’elles se cumulent, l’impact sur la vie des enfants sera d’autant plus important.

Concernant les enfants, on constate que ceux vivant dans des familles en situation de pauvreté ont plus de risques que les autres de connaître par la suite des contextes plus défavorables. Certains parlent à ce sujet de « transmission intergénérationnelle de la pauvreté ». La littérature sur cette question indique que la pauvreté des enfants est non seulement un problème au moment où ces enfants la vivent, mais qu’elle l’est également du fait de ses conséquences sur leur avenir (du fait de

²⁷ UNICEF, *Les enfants laissés pour compte. Tableau des classements des inégalités de bien-être entre les enfants des pays riches*, Bilan Innocenti 9, 2010, p. 19.

²⁸ Ci-après, le Délégué général aux droits de l’enfant. Voyez le site Internet de l’Institution du Délégué : <http://www.dgde.cfwb.be>.

²⁹ Délégué général aux droits de l’enfant, *Pour rester dans le vif du sujet. Rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles*, novembre 2010, p. 35.

³⁰ Voyez aussi le chapitre suivant.

soucis scolaires, psychologiques, de maternités précoces, de problèmes d'insertion sur le marché du travail³¹,...).

Christine Mahy, Secrétaire générale du Réseau wallon et Présidente du Réseau belge de lutte contre la pauvreté, propose quant à elle de définir la pauvreté comme « une conséquence de la difficulté d'accès à l'usage et à l'invention des richesses³² matérielles (logement, revenus,...), immatérielles (accès à l'enseignement, à la culture, à la diversité, aux relations de quartier,...) et naturelles (cadre de vie) »³³.

En outre, Christine Mahy insiste sur une série de « travers » en matière d'analyse de la pauvreté. Tout d'abord, elle dénonce la « concentration des modèles culturels » et les « esthétiques normalisées » : une minorité dominante impose, par la puissance d'un pouvoir symbolique, les façons dont « il est bon de vivre ». C'est ainsi qu'une série de dispositifs législatifs sont conditionnés par des visions de ce qui est bon ou mauvais.

Elle s'oppose par ailleurs à la notion de « pauvreté générationnelle » qui, selon elle, suggère l'idée qu'il y aurait une culture (populaire) de la pauvreté. Or, les personnes qui ont subi et subissent une pauvreté durable développent des comportements de survie dans le cadre de cet appauvrissement sur le long terme : « quand cela dure des années, on s'adapte ». Christine Mahy préfère donc parler d'un équilibre « soutenable », d'une forme de protection contre la souffrance quotidienne, mais certainement pas d'une culture de la pauvreté.

De son côté, le Rapport d'UNICEF sur la situation des enfants dans le monde a proposé une définition de la pauvreté des enfants : « Les enfants vivant dans l'indigence sont privés des ressources matérielles, spirituelles et affectives nécessaires à leur survie, à leur développement et à leur épanouissement, ce qui les empêche de jouir de leurs droits, de se réaliser et de participer à la société pleinement et au même degré que les autres³⁴ ».

« Dans cette définition, les ressources matérielles englobent les revenus, la nourriture, l'accès à l'éducation et aux services de santé, la protection contre les risques de santé, comme ceux associés à un travail physique pénible. Quant aux ressources spirituelles, elles renvoient aux stimuli, au sens de la vie, aux attentes, aux modèles à suivre et aux relations entre pairs. Les ressources affectives incluent l'amour, la confiance, le sentiment d'acceptation, l'inclusion, l'absence de situations prêtant aux mauvais traitements, etc. Mesurer ces différentes dimensions est évidemment un défi, d'autant que les indicateurs disponibles sont rares³⁵ ».

³¹ Lutter contre la pauvreté suppose donc que soient prises en compte simultanément toutes ces dimensions qui, une fois encore, sont fortement imbriquées les unes dans les autres. Voyez aussi le chapitre suivant.

³² Dans le sens positif du terme.

³³ Entretien CODE du 23 décembre 2011.

³⁴ UNICEF, *Situation des enfants dans le monde 2005. L'enfance en péril*, New York, 2005.

³⁵ G. Fajth, K. Holland, *La pauvreté des enfants en perspective*, New York, UNICEF, p. 6. Voyez notamment <http://www.coe.int>.

Enfin, et avant de présenter plus en détails les chiffres de pauvreté en Europe et en Belgique, il nous paraît important de rappeler combien la diversité des situations de précarité et de pauvreté est importante. En effet, parmi les personnes et familles touchées par la pauvreté, on retrouve :

- Des familles de taille modeste, proches de dispositifs d'aide sociale ;
- Des personnes isolées ;
- Des familles monoparentales ;
- Des travailleurs pauvres ;
- Des familles nombreuses ;
- Des enfants et des jeunes isolés (en ce y compris des enfants sans abri et des enfants étrangers non-accompagnés),...

« Derrière la frontière de la pauvreté et à ses portes, on trouve donc des personnes très différentes par leurs appartenances et leurs histoires (...) »³⁶.

Dans les pages qui suivent, nous présentons, en chiffres, la situation de la pauvreté des enfants en Europe puis en Belgique.

a) La situation en Europe

En 2008, l'Union européenne comptait plus de 80 millions de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté, ce qui représentait davantage que la population du plus grand Etat membre de l'Union (l'Allemagne) ou encore, 16,5% de la population européenne³⁷.

Parmi les personnes en situation de pauvreté, plus de la moitié sont des femmes, et 20 millions, des enfants. Ce risque atteint 25% chez les enfants qui vivent dans des familles nombreuses et dépasse les 30% chez les enfants qui vivent dans une famille monoparentale.

Malgré une conscience accrue du problème au niveau politique, ces chiffres n'ont pas connu d'amélioration au cours des dernières années³⁸. Au contraire, cette situation s'est naturellement aggravée avec la crise économique³⁹. On considère ainsi aujourd'hui que le nombre d'Européens touchés par la pauvreté atteint les 85 millions⁴⁰.

³⁶ *La pauvreté dans la ville : une frontière invisible*, publié sur le site Internet Cafés géographiques, <http://www.cafe-geo.net>.

³⁷ Pour mesurer le nombre de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté dans l'Union européenne, on tient compte du nombre de personnes qui disposent d'un revenu inférieur à 60% du revenu moyen dans leur pays.

³⁸ Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 16/12/10, SEC(2010) 1564 final, p. 4.

³⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁰ Voyez notamment le site Internet de Caritas, <http://www.caritas.org>, reprenant des chiffres présentés en 2010 dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et en particulier lors du Congrès européen sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui s'est tenu en mai 2010 à Madrid.

Bien que les systèmes de protection sociale européens soient parmi les plus développés du monde, différents chiffres témoignent ainsi d'une précarisation de la population. En effet, en Belgique, 8% de la population active a des revenus inférieurs au seuil de risque de pauvreté, ce qui témoigne du fait que le travail ne prémunit pas toujours contre la pauvreté (jusqu'à 13% en Pologne et 14% en Grèce). Les données actuelles indiquent que 17% des Européens souffrent de dénuement matériel, ce qui signifie que leurs conditions de vie sont gravement affectées par le manque de ressources. Autrement dit, 17% des Européens ont si peu de ressources qu'ils ne peuvent couvrir leurs besoins élémentaires⁴¹.

Les transferts sociaux (allocations familiales, de chômage et de logement⁴²) diminuent le risque de pauvreté de 38% en moyenne dans l'Union européenne, mais cette incidence varie de moins de 10% à près de 60% selon les Etats membres. Cet impact est encore plus important sur les enfants, et s'élevait jusqu'à 42% en 2006⁴³.

Au sein de l'Union, le niveau de vie mensuel des personnes en situation de pauvreté fluctue entre moins de 200 euros/mois (Etats baltes, Hongrie, Pologne, Slovaquie) et un seuil de 900 euros/mois (Danemark, Irlande, Luxembourg, Finlande, Royaume-Uni)⁴⁴.

Enfin, un récent rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques⁴⁵ (qui, pour rappel, inclut quasi l'ensemble des pays européens⁴⁶), intitulé « Croissance et inégalités : Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE »⁴⁷ confirme que, ces vingt dernières années, le fossé entre riches et pauvres s'est creusé dans trois pays sur quatre de l'OCDE. Cette accentuation des inégalités serait notamment due aux changements des structures de la population (selon le rapport, la probabilité de pauvreté pour les ménages monoparentaux est trois fois plus élevée que pour la moyenne de la population) et du marché du travail.

Notons que cette vision laisse à penser que l'augmentation de la pauvreté est la conséquence de la séparation des ménages. Rappelons que la pauvreté est surtout liée aux mécanismes de répartition des richesses. Par ailleurs, une partie non négligeable des ruptures familiales est aussi liée à la pauvreté et au lien systématique entre le montant des allocations sociales et la situation familiale.

La pauvreté des enfants a particulièrement augmenté. En effet, pour les mineurs d'âge et les jeunes adultes, la probabilité de pauvreté est supérieure de 25% à celle de l'ensemble de la population.

⁴¹ Voyez le site Internet de la Commission européenne, voyez http://ec.europa.eu/index_fr.htm

⁴² Les allocations de retraite ne sont pas concernées.

⁴³ Commission Justice et Paix belge francophone, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ OCDE ou, en anglais, OECD.

⁴⁶ Pour plus d'informations, voyez <http://www.ocde.org>.

⁴⁷ OECD, « Growing unequal?: Income Distribution and Poverty in OECD Countries », 2008, <http://www.oecd.org>.

b) La situation en Belgique

Pour des raisons statistiques et pratiques, des seuils de pauvreté ont été établis. Le seuil de risque de pauvreté est aujourd'hui fixé à 60% du revenu national médian équivalent net disponible des ménages⁴⁸. Le revenu équivalent pour un ménage se calcule en tenant compte du nombre d'adultes et d'enfants dans le ménage. Notons que ce seuil rend imparfaitement compte de la pauvreté réelle des personnes, de sa complexité, de son étendue, de sa durée, ainsi que de l'ampleur des formes de dénuement extrêmes⁴⁹. En effet, les indicateurs dont nous disposons pour le moment consistent en des outils d'ordre économique. « Les marqueurs de pauvreté ne rendent ainsi compte que d'un classement absurde et indécent des différents seuils qui vont permettre de répartir les pauvres en catégories. Ces fameux seuils à partir desquels on prétend mesurer l'impact de la pauvreté mais qui servent pourtant exclusivement à mesurer l'état des déficits et des personnes dans les seuls domaines où les besoins peuvent se repérer (accès aux soins de santé, accès à un logement décent, etc.) sont tout à fait insuffisants »⁵⁰.

Le droit à l'intégration sociale (DIS), en vigueur en Belgique depuis 2002, a remplacé le minimex. Il se traduit soit par une allocation (revenu d'intégration), soit par une mise à l'emploi (activation). Les montants alloués s'élèvent à 513,46 euros pour un cohabitant avec une ou plusieurs personnes, à 770,18 euros pour une personne isolée et à 1026,91 euros pour une personne vivant exclusivement avec une famille à sa charge⁵¹. Ces montants sont considérés par beaucoup comme trop faibles et ne suffisent pas à sortir de la pauvreté⁵².

Sur cette base, les chiffres indiquent qu'en Belgique, 14,6% de la population connaît un « risque accru » de pauvreté (revenu inférieur à 60% du revenu médian), soit 1.600.000 personnes environ⁵³. Le chiffre de 17.000 personnes sans domicile est évoqué.

⁴⁸ Selon la définition de de l'OCDE, une personne est pauvre si elle gagne moins de la moitié du revenu moyen (du pays). Pour l'Union européenne, ce seuil correspond à 60% du revenu médian national. Concernant la Belgique, cela correspond au calcul suivant : 60% de 19.464 euros par an équivaut pour une personne isolée à un seuil de 11.678 euros par an, soit 973 euros par mois. « Pour obtenir le seuil de pauvreté des ménages, il ne suffit pas de multiplier ce chiffre par le nombre de membres du ménage. Partant du principe que les membres d'un ménage partagent les charges et les dépenses, un deuxième adulte dans un ménage se voit appliquer un facteur de 0,5 dans le calcul du seuil de pauvreté et les enfants (<14 ans) un facteur de seulement 0,3. Le seuil de pauvreté d'un ménage composé de deux adultes et de deux enfants se calcule donc en multipliant le seuil des personnes isolées par un facteur 2,1 ((€11.678*2,1)/12 = €2.044 par mois). Ce facteur de 2,1 s'obtient en attribuant un « poids » de 1 au chef de famille, de 0,5 au deuxième adulte du ménage et de 0,3 à chacun des enfants ». Sources : Direction générale Statistique et Informatique économique : <http://statbel.fgov.be>, et en particulier l'onglet « Risque de pauvreté en Belgique » <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/travailvie/revenus/pauvrete/>, Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, <http://www.luttepauvrete.be/chiffres.htm>, et UNICEF, *Les enfants laissés pour compte. Tableau des classement des inégalités de bien-être entre les enfants des pays riches*, Bilan Innocenti 9, 2010.

⁴⁹ UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspective : vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, Bilan Innocenti 7, 2007, p. 11.

⁵⁰ Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *op. cit.*, p. 34.

⁵¹ SPP Intégration sociale, *Circulaire du 1^{er} septembre 2010*. Voyez aussi le site Internet du Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale <http://www.luttepauvrete.be>.

⁵² Voyez plus haut, en note de bas de page.

⁵³ Service de lutte contre la pauvreté, *Des faits et des chiffres*, <http://www.luttepauvrete.be>.

En outre, ce taux atteint 18,5% chez les enfants, avec un risque encore plus élevé pour les enfants vivant dans des familles monoparentales ou dont les parents sont au chômage.

Il faut savoir que la pauvreté est plus importante en Belgique que dans les pays voisins⁵⁴, et que des disparités régionales existent : « En Flandre, 10,1% de la population courent un risque accru de pauvreté contre 18,4% en Wallonie. Les chiffres pour Bruxelles semblent plus élevés que pour les autres Régions. Mais l'échantillon est trop petit pour fournir des chiffres fiables pour la Région de Bruxelles-Capitale »⁵⁵.

Dans les pays occidentaux, l'augmentation du nombre d'enfants en situation de grande pauvreté est en lien avec l'accroissement du nombre d'enfants vivant dans des familles monoparentales⁵⁶. En effet, ces dernières (souvent une mère avec un ou plusieurs enfants) sont globalement celles qui rencontrent le plus de difficultés financières. Mais, outre cette catégorie, les études existantes identifient plusieurs autres groupes d'enfants susceptibles de grandir dans la pauvreté voire l'extrême pauvreté. Ce sont les enfants de familles nombreuses, les enfants dont les parents sont très jeunes, les enfants de parents immigrés ou appartenant à une minorité ethnique ou religieuse, les enfants sans abri, ainsi que les enfants étrangers non-accompagnés.

Au niveau de la Belgique, ces constats sont confirmés par le Baromètre 2011 interfédéral de la pauvreté⁵⁷, qui a été présenté pour la première fois en 2009, et qui propose les indicateurs suivants : revenus et dette, soins de santé, travail, enseignement, logement, participation et privation non-monnaire⁵⁸. Ce baromètre indique que 69% des ménages au chômage avec enfants⁵⁹ courent un risque de pauvreté, et que 75,4% des ménages sans revenu de travail avec enfants courent un risque de pauvreté. Le type de ménage est également un facteur important puisque 36,9% des familles monoparentales courent un risque de pauvreté. Enfin, la nationalité est aussi un facteur important puisque 53,2% des ressortissants non-européens sont confrontés à ce même risque.

Il faut relever qu'en Belgique, la vulnérabilité des familles monoparentales est renforcée par certains mécanismes administratifs existant (statut de cohabitant), qui découragent fortement la vie et les solidarités familiales. Il est dès lors essentiel que chaque personne puisse avoir droit au même revenu de remplacement indépendamment de son statut familial.

Notons que le pourcentage d'enfants belges qui vivent dans un ménage dans lequel aucun adulte n'a de travail rémunéré s'élève à 12%.

⁵⁴ Sauf en Allemagne, où les chiffres de pauvreté atteignent les 15,6%. Voyez notamment le SPP Intégration sociale, Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, <http://www.mi-is.be>, p. 13.

⁵⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Des faits et des chiffres*, op. cit., p. 3. Voyez aussi Bruxelles le Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2011 de l'Observatoire bruxellois de la santé et du social, disponible sur http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre_social_2011.pdf

⁵⁶ UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspective : vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, op. cit., p. 163.

⁵⁷ Voyez http://enquete.mi-is.be/armoedebaremeter/pages_fr/startMenu.html.

⁵⁸ Il est à noter que le Plan d'Action National Inclusion sociale (PANincl.) propose un ensemble d'indicateurs plus complet. Voir <http://www.socialsecurity.fgov.be>.

⁵⁹ Ménage calculé sur base d'un couple et de deux enfants.

Relevons aussi que 50,8% de la population se trouvant dans les 20% qui disposent des revenus les plus bas ont un logement qui présente un manque de qualité important (confort de base, manque de salubrité, espace insuffisant, etc.)⁶⁰.

Ce même Baromètre interfédéral de la pauvreté indique que 21,10% des personnes vivant en Belgique et qui sont considérées comme personne de référence du ménage estiment qu'elles n'arrivent que difficilement, voire très difficilement, à nouer les deux bouts⁶¹.

Qui plus est, comme le dénonce le Rapport annuel flamand sur la pauvreté et l'exclusion sociale⁶², la proportion d'enfants en situation de pauvreté (18,5% actuellement) est en constante augmentation depuis plusieurs années. Par exemple, il indique une augmentation de 5% en 4 ans (pour la période allant de 2002 à 2006). Selon le rapport du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF⁶³, le taux d'enfants pauvres en Belgique a d'ailleurs doublé entre 1990 et 2000.

Enfin, soulignons que la pauvreté des enfants, qui découle donc en premier lieu de la pauvreté des familles⁶⁴, a des conséquences importantes sur l'accès de ces enfants à leurs propres droits. Ce point sera approfondi dans le chapitre suivant.

I.3 L'exclusion sociale, cause et conséquence de la pauvreté

Ainsi que nous avons déjà pu le préciser, la pauvreté limite les choix en matière de modes de vie, ce qui peut entraîner une exclusion sociale, qui porte atteinte au bien-être des personnes, limitant leur capacité à s'exprimer et à participer à la société⁶⁵.

Il faut savoir que l'expression « exclusion sociale » est somme toute assez récente. Elle trouve son origine dans l'ouvrage de René Lenoir, paru en 1974 et intitulé « Les exclus »⁶⁶. Auparavant, l'expression n'existait pas : seul le concept de « retrait social » était employé pour désigner une pauvreté « unidimensionnelle », essentiellement économique. Dans les sociétés post-industrielles des années 80, les représentations changent : l'existence d'une nouvelle catégorie de pauvres est reconnue et « découverte » sous l'appellation de « nouveaux pauvres ». Les concepts de « pauvreté multidimensionnelle » et d'« exclusion sociale » apparaissent.

⁶⁰ SPP Intégration sociale, *Plan d'action national Inclusion 2006-2008*, p. 8.

⁶¹ Voyez le site Internet du Baromètre interfédéral de la pauvreté : http://enquete.mis.be/armoedebarmeter/pages_fr/startMenu.html.

⁶² D. Dierckx, J. Vranken, G. Coenen, J. Van Haarlem, *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2011*, Antwerpen, 2011. Voyez aussi http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*OASES&n=1459

⁶³ UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspective : vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, op. cit.

⁶⁴ Plusieurs rapports réalisés par l'UNICEF indiquent que quel que soit le pays, les niveaux de pauvreté sont déterminés par la combinaison de trois facteurs : les conditions du marché du travail, les changements sociaux et familiaux, ainsi que les politiques menées par les gouvernements.

⁶⁵ Décision n° 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008, p. 2.

⁶⁶ R. Lenoir, *Les exclus. Un Français sur dix*, Paris, éd. du Seuil, 1974.

De fait, la pauvreté a bel et bien une importante composante sociale, qui renvoie à « l'isolement, à la marginalisation et au sentiment d'impuissance qu'éprouvent ceux qui n'ont pas les moyens et les ressources nécessaires pour prendre une part active à leur milieu et, plus largement, à la société »⁶⁷.

Car être pauvre, c'est aussi être désigné comme tel. L'exclusion sociale est cette mise à l'écart (relégation, marginalisation sociale,...) d'individus qui ne correspondent pas ou plus au modèle dominant d'une société, qui « subissent des petites et grandes humiliations quotidiennes »⁶⁸.

Or cette image très négative et stigmatisante associée à la catégorie « pauvres » en vient à être intériorisée par les personnes, qui finissent bien souvent par se replier sur elles-mêmes.

Aussi l'analyse a-t-elle (fort heureusement, dirions-nous) fini par dépasser le caractère économique, voire monétaire, du concept de pauvreté. On peut dès lors parler d'une « conception 'institutionnaliste et juridique' correspondant à la non-réalisation des droits sociaux de base garantis par la loi »⁶⁹. Les politiques de lutte contre l'exclusion sont entendues comme la création et l'extension des droits sociaux, l'idée d'une citoyenneté retrouvée. C'est d'ailleurs la définition retenue par l'Observatoire européen des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale »⁷⁰.

Le Rapport 2010 du Délégué général aux droits de l'enfant a mis tout particulièrement en lumière les situations et vécus des personnes en situation de précarité touchées par l'exclusion sociale.

Il a ainsi rappelé que « l'absence de place laissée à la participation et aux compétences des personnes précarisées provoque une exclusion sociale et humaine et installe les pauvres et les riches dans deux mondes distincts, imperméables et qui ne communiquent pas entre eux, d'où, très souvent, l'absence de compréhension réciproque. Et c'est cette incompréhension fondamentale, cette absence d'écoute et d'altérité qui provoquent ce que nous avons choisi d'appeler 'Atteintes invisibles ou peu visibles' (...) Si de nombreuses familles précarisées sont confrontées à des problèmes de logement, si l'emploi et l'argent manquent, si les enfants souffrent de ne pouvoir accéder aux biens de consommation vantés par la pub, c'est avant tout la non-reconnaissance de leurs capacités, le déni de leurs compétences et, par voie de conséquence, l'inadaptation des dispositifs d'aide qui retiennent leur intérêt »⁷¹. Et le Délégué de résumer : « Le plus dur, ce n'est pas de vivre sans rien, mais c'est d'être considéré comme rien ».

⁶⁷ Ministère de la santé et des services sociaux, Troisième rapport national sur l'état de santé de la population du Québec, *Riches de tous nos enfants. La pauvreté et ses répercussions sur la santé des jeunes de moins de 18 ans*, Québec, 2007, p. 37. Disponible sur <http://www.msss.gouv.qc.ca>, section Documentation, rubrique Publications.

⁶⁸ Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *op.cit.*, p. 11.

⁶⁹ Pour une analyse du non-respect des droits humains et de l'enfant des personnes vivant en situation de pauvreté, voyez le chapitre suivant.

⁷⁰ Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, *La notion d'exclusion sociale*, <http://www.alliance21.org/2003/article2608.html>.

⁷¹ Le Délégué général aux droits de l'enfant, *op. cit.*, p. 35.

D'ailleurs, ces dernières années, des efforts ont été déployés par différents organismes pour modifier le regard porté sur la pauvreté, en étudiant aussi la situation des familles et des enfants dans une perspective de « bien-être », à la fois plus large et (autant que possible) plus positive.

Certains de ces efforts ont donné lieu à la création d'indicateurs éclairant de manière intéressante les dimensions complexes du bien-être des enfants.

Ainsi, le bilan 2007 d'UNICEF, intitulé « La pauvreté des enfants en perspective : vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches »⁷² a examiné les résultats obtenus pour les enfants à la lumière de six dimensions, en utilisant différents indicateurs pour élaborer un indice composé du bien-être des enfants.

Ces six dimensions sont les suivantes :

- 1) Bien-être matériel ;
- 2) Santé et sécurité ;
- 3) Education ;
- 4) Relations avec les pairs et au sein de la famille ;
- 5) Bien-être subjectif ;
- 6) Comportements et risques.

Comme indiqué plus haut, concernant les pays riches, les derniers rapports révèlent qu'en Belgique en particulier, les inégalités entre les enfants sont parmi les plus grandes⁷³.

⁷² UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspective : vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, op. cit.

⁷³ Voyez notamment UNICEF, *Les enfants laissés pour compte. Tableau de classement des inégalités de bien-être entre les enfants des pays riches*, op. cit.

II. La pauvreté au regard de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant

Dès notre introduction, nous avons pu préciser que ces dernières années, la pauvreté et la grande pauvreté des enfants ont augmenté dans les pays occidentaux, cette augmentation étant « en lien avec l'accroissement du nombre d'enfants vivant dans des familles monoparentales. (...) Sont également touchés, les enfants issus de familles nombreuses, les enfants dont les parents sont très jeunes et les enfants de parents immigrés ou appartenant à une minorité ethnique ou religieuse »⁷⁴.

De manière générale, de nombreuses études démontrent que les enfants sont les premières victimes de la pauvreté, et que les enfants pauvres font partie des groupes les plus vulnérables, dans le monde comme en Belgique⁷⁵.

Comme le rappelle régulièrement le Délégué général aux droits de l'enfant⁷⁶, la pauvreté est une violation des droits fondamentaux, qui porte largement atteinte aux droits de l'enfant. Cette problématique est transversale et récurrente. Toutefois, elle en vient parfois à être oubliée. Ainsi, à ce jour, aucune journée de débat du Comité des droits de l'enfant n'a porté spécifiquement sur ce sujet⁷⁷. De son côté, l'Union européenne n'a fait que très récemment figurer la réduction de la pauvreté parmi ses objectifs⁷⁸.

Pour tout dire, bien qu'il soit rare que l'institution du Délégué général soit directement sollicitée concernant une situation de précarité socioéconomique, une analyse détaillée indique que la pauvreté est en toile de fond, à la fois cause et conséquence, de nombre de dossiers individuels⁷⁹.

En effet, la pauvreté est multidimensionnelle et a un impact sur tous les droits des enfants⁸⁰.

Ainsi, diverses études et pratiques de terrains ont pu montrer que de nombreux abandons scolaires sont liés d'un côté à la pauvreté, du fait d'échecs successifs, de la difficulté de répondre aux exigences de l'école, de difficultés d'accrochage scolaire, de malentendus entre famille et école, etc.⁸¹, et de l'autre, à une forme d'inadaptation du système scolaire pour faire face et soutenir les personnes en situation de pauvreté. En retour, les difficultés scolaires peuvent, à terme et dans un

⁷⁴ Voyez notamment : Délégué général aux droits de l'enfant, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁵ Voyez notamment les travaux d'UNICEF, via <http://www.unicef.org>.

⁷⁶ Le Délégué général aux droits de l'enfant, *op. cit.*, p. 8.

⁷⁷ Pour des précisions concernant les modalités des journées de débats du Comité des droits de l'enfant, voyez notamment la première partie de l'analyse CODE, *Journée de débat général du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies : les enfants de parents détenus*, décembre 2011. Pour la liste complète des thématiques abordées depuis l'existence de ces journées de débat (depuis 1992), voyez <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm>.

⁷⁸ Pour une analyse de cette question, voyez plus loin.

⁷⁹ Le Délégué général aux droits de l'enfant, *op. cit.*

⁸⁰ Voyez les divers travaux de la CODE publiés sur le site Internet <http://www.lacode.be>, sous la rubrique Publication/Pauvreté et mendicité, en particulier l'étude 2009 *La pauvreté nuit gravement à la santé*.

⁸¹ Voyez notamment les travaux d'ATD Quart Monde (<http://www.atd-quartmonde.be>) et de Changements pour l'égalité (<http://www.changement-egalite.be>).

cycle de reproduction des inégalités, accentuer la pauvreté des personnes et donc des familles, avec les enfants en premières victimes.

Sur un thème corollaire, il faut savoir que les familles en situation de précarité ont aussi plus difficilement accès aux services d'accueil de la petite enfance, dont le coût est non négligeable. En outre, cette difficulté de prise en charge des jeunes enfants n'est pas sans effets négatifs à divers niveaux. Pour l'enfant, on déplore un moindre accès à toute la dimension positive des services d'éducation préscolaire⁸² et d'accueil, qui permettent de recevoir le meilleur départ possible dans la vie, de réduire l'instauration précoce d'inégalités, de faire avancer l'égalité hommes-femmes, de stimuler les capacités cognitives d'apprentissage, d'investir dans la citoyenneté, etc. Du côté des parents, le retour vers le marché du travail pourra être d'autant plus compromis⁸³.

La pauvreté met en péril chacun des droits de l'enfant tels qu'énoncés par la Convention relative aux droits de l'enfant, et ce de façons tantôt directes et tantôt indirectes.

Rappelons ici que la Convention, qui a une portée internationale, a été rédigée sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans le but de reconnaître et protéger les droits spécifiques des enfants⁸⁴, et qu'elle est donc l'équivalent d'une Déclaration universelle des droits de l'Homme qui concernerait spécifiquement les 0-18 ans⁸⁵. Notons toutefois que pour sa part, la Convention n'a pas de caractère contraignant.

Tous les droits reconnus par la Convention sont inhérents à la dignité humaine et au développement harmonieux de chaque enfant. Défendu en son article 3, l'intérêt supérieur de l'enfant constitue le fil rouge du texte⁸⁶. C'est un droit spécifique et un principe directeur. D'autres notions y sont associées, parmi lesquelles le bien-être de l'enfant.

Le plus souvent, on regroupe les droits et principes de la Convention en quatre grandes catégories, dont on a en général tendance à ne retenir que les trois premières, la quatrième se rapportant à la mise en oeuvre du texte par les Etats parties. Communément, on dit que les droits de l'enfant renvoient à 3 « P », qui sont respectivement :

⁸² Crèches et maternelles.

⁸³ Voyez à ce sujet le rapport de l'OCDE, *Starting Strong II : Early Childhood Education and Care*, disponible sur http://www.oecd.org/document/63/0,3746,en_2649_39263231_37416703_1_1_1_1,00.html ainsi que le site Internet du Centre de recherche d'UNICEF, Innocenti : <http://www.unicef-irc.org/>.

⁸⁴ Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, *M.B.*, 17 janvier 1992.

⁸⁵ Rappelons que, en 1924, la Société des Nations, ancêtre de l'ONU, a adopté la première Déclaration des droits de l'enfant, plus connue sous le nom « Déclaration de Genève », qui précisait notamment que « les hommes et les femmes de toutes les nations reconnaissent que l'humanité doit donner à l'enfant ce qu'elle a de meilleur, affirment leurs devoirs, en dehors de toute considération de race, de nationalité, de croyances ». Pour une analyse plus détaillée, y compris sur un plan historique, de la Convention relative aux droits de l'enfant, voyez notamment l'analyse de la CODE publiée en novembre 2009 sous le titre *Les droits de l'enfant ont 20 ans ! Historique et mise en oeuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989*.

⁸⁶ Il dispose que l'intérêt supérieur doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants.

- La **Protection**, qui est nécessaire à l'enfant vu son statut d'être dépendant, en devenir⁸⁷ ;
- Les **Prestations** auxquelles il a droit en termes de soin, d'éducation, etc., et enfin,
- Son droit à la **Participation**.

D'autres grilles d'analyse de la Convention relative aux droits de l'enfant existent également, comme la Stratégie européenne sur les droits de l'enfant⁸⁸ ou la toute récente « Feuille de route pour une recommandation pour combattre la pauvreté infantile » (qui comme son nom l'indique vise à soutenir l'adoption d'une Recommandation européenne sur la pauvreté et le bien-être des enfants⁸⁹). Elle repose pour sa part sur trois grands volets, consacrés respectivement à l'accès aux ressources adéquates, à l'accès aux services et aux opportunités, ainsi qu'à la participation⁹⁰.

Quoi qu'il en soit, on remarque que, indépendamment de la grille privilégiée, une analyse de la pauvreté sous l'angle de la Convention relative aux droits de l'enfant nous invite à considérer tous les articles de ladite Convention comme pertinents pour traiter la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Derrière ce constat se trouve le caractère indivisible des droits de l'enfant. En effet, la Convention forme un tout, au sens où tous les droits sont liés entre eux et interdépendants. Ainsi, les droits à la santé et à l'éducation sont intimement liés au droit à un niveau de vie suffisant : par exemple, le fait de vivre dans un logement exigu et insalubre aura un impact sur le développement et sur la santé de l'enfant, les problèmes de santé l'empêcheront de fréquenter régulièrement l'école, ce qui pourra avoir pour conséquence un retard scolaire, etc. Dans la Convention, il n'y a par ailleurs pas de primauté d'un droit sur un autre droit. On ne peut par exemple considérer le droit à la survie d'un enfant plus important que le droit à l'éducation...

Dans la suite du texte, nous attirerons en particulier l'attention du lecteur sur l'impact de la précarité, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur les droits respectivement à un niveau de vie suffisant, à la non-discrimination, à la vie familiale et à la vie privée, à la santé, à l'éducation, au repos, aux loisirs et à la culture, à la justice et enfin, à la participation⁹¹.

Avant cela, et afin de rendre notre analyse la plus complète possible, nous voudrions souligner que, s'agissant de **l'accès aux ressources adéquates**, on peut retenir comme pertinents les articles suivants de la Convention : 26 et 27 (en lien avec les revenus des parents et les allocations), et même 18 §2-3 (pour tout ce qui concerne la conciliation vie privée et vie professionnelle).

⁸⁷ Pour plus de détails, voyez l'analyse CODE 2009 *Les droits de l'enfant ont 20 ans ! Historique et mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant*, op. cit.

⁸⁸ Communication de la Commission du 4 juillet 2006 – Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant, COM(2006) 367.

⁸⁹ *Who cares ? Feuille de route pour une recommandation pour combattre la pauvreté infantile*, Bruxelles, novembre 2010. Pour une analyse plus complète, voir notamment notre chapitre III.

⁹⁰ Voir ci-dessous.

⁹¹ Le présent chapitre reprend de larges extraits de l'analyse publiée par la CODE en août 2007 sous le titre *Etre un enfant de famille pauvre en Belgique*.

Concernant **l'accès aux services et aux opportunités**, nous pointons l'article 6 (enfance), les articles 17, 23 § 3, 28 et 29 (éducation), les articles 23 à 25 (soins de santé), les articles 2 et 27 § 3 (pour ce qui concerne l'environnement et en particulier le logement) ainsi que les articles 9, 18 § 2, 20, 26 et 39 (protection de l'enfance et services sociaux).

En outre, même si traditionnellement, l'on retient essentiellement l'article 12 de la Convention comme étant celui de **la participation des enfants**, on doit élargir cette dernière à tous les articles de la Convention (la participation étant un des principes directeurs de la Convention)⁹² et particulièrement aux articles 13 (liberté d'expression), 14 (liberté de pensée, de conscience et de religion), 15 (liberté d'association et de réunion pacifique), 16 (respect de la vie privée) et 17 (accès à l'information) de la Convention.

Enfin, des thématiques plus générales ou transversales se retrouvent dans d'autres articles de la Convention que ceux repris ci-dessus, et qui sont également concernés par les questions de précarité, de pauvreté et/ou d'exclusion sociale, comme par exemple les articles 2 (non-discrimination), 42 (éducation aux droits de l'enfant) et 44 (collecte des données).

En d'autres mots, si l'article 27 de la Convention est le plus fréquemment cité comme lié aux questions de pauvreté, il faut retenir que tous les droits y sont en fait liés.

II.1 Le droit à un niveau de vie suffisant

Dans bien des cas, même dans un pays privilégié comme la Belgique, le droit de l'enfant à un niveau de vie suffisant, tel que précisément énoncé dans l'article 27 de la Convention, n'est pas respecté. Rappelons que son premier paragraphe précise que « les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social ».

Ce non-respect se traduit à différents niveaux : revenus trop faibles, logements trop petits et insalubres, manque du minimum de confort, d'hygiène, de repos, etc. Or un niveau de vie précaire a des conséquences dans tous les domaines de la vie : « La pauvreté est toujours synonyme de chances limitées et de potentiel gâché. C'est notre avenir qui est en jeu. La pauvreté entrave le développement personnel en affectant la santé, les résultats scolaires et le bien-être global des enfants. Pris dans un 'cycle' qui se répète de génération en génération, un enfant qui grandit dans la pauvreté et l'exclusion risque davantage de devenir un adulte marginalisé »⁹³.

Il s'ensuit que, peut-être surtout pour les enfants, la définition de la pauvreté ne doit pas se limiter à la considération d'une précarité socioéconomique, autrement dit d'une insuffisance de ressources, ainsi que nous le précisons plus haut. En effet, la pauvreté constitue dans tous les cas un frein à

⁹² Comme le fait la *Feuille de route pour une recommandation pour combattre la pauvreté infantile* susmentionnée (voir aussi plus loin).

⁹³ Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale, *op. cit.*, pp. 4-5.

l'épanouissement de l'enfant et à son développement dans toutes ses dimensions (physique, mental, affectif, culturel, social, familial, spirituel, etc.).

L'article 27 de la Convention prévoit également que les Etats adoptent des mesures appropriées pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et qu'ils offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, les vêtements, le logement.

Pourtant, les familles pauvres sont souvent insuffisamment soutenues, parce qu'elles sont trop rarement la priorité des politiques.

II.2 Le principe à la non-discrimination

L'article 19 de la Convention, qui consacre le principe transversal à la non-discrimination, est également loin d'être respecté en Belgique, surtout concernant les enfants les plus précarisés. Cet article énonce que « les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation ».

Or plusieurs inégalités se renforcent et se cumulent dans les familles les plus démunies. Les enfants sont certainement les premiers à être touchés par les difficultés qui s'en suivent et, bien souvent, leurs droits ne sont plus respectés.

II.3 Le droit à la vie familiale

Partout dans le monde, la grande pauvreté sépare les familles⁹⁴. En effet, l'insécurité, la dépendance et la recherche de moyens de survie engendrent de multiples séparations, qui sont rarement souhaitées et toujours douloureuses : départs, obligations de fuite dont expulsions, disputes, maladies, accidents, décès, etc.

Encore actuellement, en Belgique, le droit de vivre avec ses parents, pourtant prescrit par la Convention, n'est pas toujours respecté pour les enfants les plus pauvres⁹⁵. Ainsi, l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse, et de l'Aide à la Jeunesse estime que deux tiers des placements des enfants de moins de 7 ans sont liés aux difficultés des parents, et que 7 à 11% découlent uniquement de leur précarité⁹⁶.

⁹⁴ ATD Quart Monde, *Quand l'extrême pauvreté sépare parents et enfants : un défi pour les droits de l'Homme*, 2004 ou encore, ATD Quart Monde, *Grande pauvreté et droits de l'enfant. 6. Le droit aux relations familiales*, 2008. Voyez le site Internet <http://www.atd-quartmonde.org>.

⁹⁵ C'est ce que rappelle à intervalles réguliers, notamment via ses rapports annuels, le Délégué général aux droits de l'enfant.

⁹⁶ Voir le site Internet de l'Observatoire : <http://www.oejaj.cfwb.be>.

Or ce droit à la vie familiale, y compris en cas de placement des enfants⁹⁷ est prescrit par la Convention dès son préambule (la famille y est définie comme l'unité fondamentale de la société), ainsi qu'en ses articles 7 et 9 (qui précisent que l'enfant a le droit de connaître ses parents et d'être élevés par eux, dans la mesure du possible, mais aussi que les Etats parties doivent veiller à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que cette séparation soit nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant⁹⁸, et que toutes les parties intéressées doivent avoir la possibilité de participer aux délibérations et de faire connaître leurs vues).

Plus fréquentes dans les familles les plus pauvres, les séparations abusives entraînent dans tous les cas de grandes souffrances et un danger de fragilisation pour l'enfant comme pour les parents. Elles sont traumatisantes pour tous⁹⁹.

Elles peuvent l'être d'autant plus que « la famille est très importante pour les personnes en situation de pauvreté. Elle constitue l'endroit où l'on est quelqu'un, où l'on compte pour d'autres et où l'on n'est pas un problème »¹⁰⁰.

II.4 Le droit à la vie privée

Qu'il s'agisse d'enfants ou d'adultes, les personnes défavorisées subissent régulièrement des interventions intrusives de différentes institutions ou personnes, représentant des « immixtions arbitraires ou illégales dans leur vie privée, leur famille, leur domicile ou leur correspondance, des atteintes illégales à l'honneur et à leur réputation » (article 16 de la Convention) contre lesquelles elles sont impuissantes, et qu'elles ont peu les moyens de dénoncer.

C'est notamment le cas de pratiques stigmatisantes contraires au respect de la vie privée, comme par exemple des visites domiciliaires intrusives, la publicité des dettes des parents aux valves de l'école¹⁰¹, etc.

II.5 Le droit à la santé

S'agissant du droit à la santé, pour commencer, rappelons le Bilan Innocenti 7¹⁰², qui a réalisé en 2007 une estimation du bien-être des enfants et adolescents dans 21 pays d'économie avancée sur base de 6 indicateurs. La Belgique se classait 16^{ème} pour la santé et la sécurité (taux de mortalité pour les naissances vivantes, insuffisances pondérales à la naissance et mortalité accidentelle pour les 0-

⁹⁷ Alors, on parle plutôt du « droit aux relations personnelles ».

⁹⁸ Sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et aux procédures applicables.

⁹⁹ Voyez notamment les travaux d'ATD Quart Monde, parmi lesquels l'analyse *Grande pauvreté et droits de l'enfant. Les enfants et leurs familles, des droits fondamentaux en friche... 6. Le droit aux relations familiales*, 2008. Pour nourrir le débat, voyez aussi l'ouvrage M. Bouverne-De Bie (e.a.), *Existe-t-il un lien entre pauvreté et mesures d'aide à la jeunesse ?*, Gand, Academia Press, 2011.

¹⁰⁰ Délégué général aux droits de l'enfant, *op. cit.*, p. 69.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 83.

¹⁰² UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspective : vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, *op. cit.*, 2007.

19 ans), 19^{ème} pour les comportements à risque (consommation de cigarettes, grossesses adolescentes) et 16^{ème} pour le bien-être subjectif des enfants. Ce mauvais classement est à souligner.

Il faut savoir que les conditions de vie des enfants vivant dans la pauvreté compromettent leur développement physique et mental.

Les enfants de familles précarisées ont une moins bonne santé, et ce dès la petite enfance. Ils ont un risque 1,2 fois plus élevé de naître prématurés ou d'avoir un petit poids de naissance. Ils ont aussi un risque de décéder dans la première année de vie 3,3 fois plus important dans une famille sans revenu déclaré que dans une famille avec deux revenus de travail¹⁰³.

En ce qui concerne les adolescents, une étude internationale longitudinale de l'association « Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) »¹⁰⁴, relève que les jeunes, en fonction de leur origine sociale, ne sont pas égaux face à la santé¹⁰⁵. Les jeunes de milieux socio-économiquement défavorisés et ceux vivant en famille recomposée ou en famille monoparentale sont beaucoup plus nombreux à ne pas donner une appréciation positive de leur santé. Les enfants de l'enseignement primaire (6-12 ans) qui ne vivent avec aucun de leurs parents (en home par exemple) évaluent leur état de santé 3,47 fois plus négativement que les enfants qui vivent avec leurs deux parents (2,15 fois pour les familles recomposées et 2,14 fois pour les familles monoparentales).

En matière d'accès aux services et soins de santé, les familles vivant dans la précarité rencontrent divers obstacles, notamment financiers (en Belgique, 28,6% des familles monoparentales et 10,7% des couples avec enfants déclarent avoir dû postposer des soins de santé pour raisons financières¹⁰⁶), administratifs (manque d'information et de compréhension, etc.), culturels (difficulté par rapport à l'écrit), psychosociaux (peur du contrôle social), etc.

Pourtant, l'article 24 de la Convention énonce que les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils doivent s'efforcer de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services (§ 1). L'article précise également que les Etats parties doivent s'efforcer d'assurer la réalisation intégrale de ce droit et, en particulier, prendre des mesures appropriées en ce sens (§ 2).

Complémentairement, l'article 25 de la Convention stipule que les Etats parties reconnaissent à l'enfant qui a été placé par les autorités compétentes pour recevoir des soins, une protection ou un

¹⁰³ Observatoire bruxellois de la santé et du social, *Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2008*, Commission Communautaire Commune, 2008.

¹⁰⁴ Voyez le site Internet <http://www.hbsc.org>.

¹⁰⁵ Voyez aussi I. Godin., P. Decant, N. Moreau, P. de Smet, M. Boutsen, *La santé des jeunes en Communauté française de Belgique. Résultats de l'enquête HBSC 2006*, Service d'Information Promotion Education Santé (SIPES), ESP-ULB, Bruxelles, 2008.

¹⁰⁶ Institution scientifique de Santé Publique, Service d'Epidémiologie, *Enquête de santé par interview*, Belgique, 2006.

traitement physique ou mental, le droit à un examen périodique dudit traitement et de toute autre circonstance relative à son placement¹⁰⁷.

Comme indiqué plus haut, aujourd'hui encore, ces droits ne sont que trop peu respectés en Belgique pour les enfants les plus pauvres. D'une manière générale, le plus difficile accès à la santé et aux soins de santé¹⁰⁸ (ainsi qu'aux informations dans ce cadre) des familles les plus pauvres fragilise clairement la santé des enfants¹⁰⁹. On peut penser à l'achat d'une paire de lunettes rendu impossible car venant grever le budget familial (même en cas de remboursement de la part de la mutuelle, car l'argent devra dans tous les cas être avancé), au port d'un appareil dentaire (qui impliquera un coût important, non prioritaire par rapport à l'ensemble des autres besoins primaires de la famille : se nourrir, se loger,...). On peut également envisager l'accès à des soins mentaux de qualité.

Parallèlement, il est important de reconnaître que des manquements importants quant aux soins des enfants, vite associés à de la négligence voire à du désintérêt caractérisé de la part des parents, peuvent se révéler étroitement liés au « sentiment de honte et au découragement de ces derniers face à une situation qui les dépasse et les submerge... »¹¹⁰.

Notons que d'une manière générale, les enfants pauvres courent aussi plus de risques de devenir les victimes de violences et de maltraitements, celles-ci étant directement liées à des questions de santé à la fois physique et psychique¹¹¹.

En outre, on a trop souvent tendance à réduire la violence à l'égard des enfants aux violences causées par des individus, au sein de la cellule familiale ou dans la société. On occulte ainsi une source importante de violence faite aux enfants : la violence institutionnelle, c'est-à-dire celle émanant des institutions publiques¹¹².

II.6 Le droit à l'accueil de la petite enfance et à l'éducation

A son article 18 (alinéa 2), la Convention stipule que les États apportent une aide appropriée aux parents et assurent la mise en place d'institutions veillant au bien-être des enfants. Dans ce cadre, la politique d'accueil de la petite enfance (0-3 ans) répond à plusieurs fonctions. En plus de son rôle

¹⁰⁷ Bien sûr, ces articles concernent tous les enfants, et pas uniquement ceux en situation de pauvreté. Cette remarque vaut pour l'ensemble du chapitre.

¹⁰⁸ Voyez à ce sujet le rapport de la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen suite à son forum sur les droits de l'enfant et les soins de santé, disponible sur <http://www.kinderrechtencoalitie.be/NewsFlashDetail.aspx?id=459>.

¹⁰⁹ Voir notamment Canal-santé, *Entre pauvreté et ressource, l'enfant malade précarisé et son entourage*, 2005.

¹¹⁰ Délégué général aux droits de l'enfant, *op. cit.*, p. 9.

¹¹¹ Paulo Sergio Pinheiro, *World report on Violence against children*, Publish by United Nations – Secretary-General's Study on Violence against Children, Octobre 2006. Consultable sur les sites suivants: <http://www.violencestudy.org> et <http://unicef.org>.

¹¹² Pour plus d'informations, voyez notre Rapport alternatif sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par la Belgique, disponible sur <http://www.lacode.be>.

éducatif, d'épanouissement personnel et de prévention, l'accueil de l'enfance est en effet un levier pour la lutte contre la pauvreté et une plus grande égalité des chances dès le plus jeune âge¹¹³.

Les enjeux qui se jouent dans le secteur de la petite enfance sont capitaux pour l'avenir de notre société. En effet, de nombreuses études soulignent l'importance des premières années dans la vie de l'enfant : la qualité de son environnement et des interactions avec son entourage au cours des premiers mois de sa vie ont un rôle décisif sur son développement cognitif, émotionnel, langagier.

Pourtant, le secteur de l'accueil de l'enfance en Fédération Wallonie-Bruxelles se caractérise par un sous-financement structurel, et connaît, depuis plusieurs années, un manque de place sans précédent¹¹⁴.

Malgré de réels efforts de la part des autorités publiques, les besoins en matière d'accueil de la petite enfance restent très largement non rencontrés, particulièrement en Région de Bruxelles-Capitale, qui connaît une croissance démographique enfantine très marquée. La pénurie de places est ressentie de plus en plus fortement, et touche en particulier les populations les plus défavorisées de la société.

En Belgique, la situation scolaire des enfants des familles pauvres est également particulièrement difficile, pour ne pas dire catastrophique¹¹⁵. Cela s'explique par plusieurs facteurs : conditions de vie difficiles, non-gratuité scolaire, manque d'accès aux ressources culturelles, relations difficiles ou inexistantes entre la famille et l'école, frais scolaires qui empoisonnent les relations famille-école et par voie de conséquence l'apprentissage lui-même, manque et mauvaise qualité des relations entre la famille et l'école (caractère impersonnel, rigide, etc.),... Très tôt (parfois dès l'enseignement maternel), l'accrochage scolaire des enfants pauvres est difficile¹¹⁶. Ils sont massivement en échec.

De fait, le droit à l'éducation est difficilement garanti pour ces enfants, qui, tout au long de leur scolarité, rencontrent de nombreux obstacles.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, l'enseignement se caractérise par de grands écarts de performances à la fois entre élèves (telles que le confirment les données PISA¹¹⁷), entre filières et entre écoles, un fort taux de redoublement, ainsi que par des orientations précoces vers des formes et des filières d'enseignement débouchant sur des formations très inégales. Le taux d'abandon est

¹¹³ UNICEF, *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*, Bilan Innocenti 8, 2008.

¹¹⁴ CODE, *Quel accueil pour la petite enfance ?*, Bruxelles, octobre 2009, <http://www.lacode.be>.

¹¹⁵ Voyez à ce sujet les derniers chiffres publiés par la Fédération Wallonie-Bruxelles sur <http://www.enseignement.be>

¹¹⁶ ATD Quart Monde, *Décrochage scolaire et pauvreté*, Connaissance et engagement, 2010.

¹¹⁷ Les données PISA (Program for International Student Assessment) le démontrent. Pour rappel, PISA est une enquête menée tous les trois ans auprès de jeunes de 15 ans dans les 34 pays membres de l'OCDE et dans de nombreux pays partenaires. Elle évalue l'acquisition de savoirs et savoir-faire essentiels à la vie quotidienne au terme de la scolarité obligatoire. Les tests portent sur la lecture, la culture mathématique et la culture scientifique et se présentent sous la forme d'un questionnaire de fond. Voir <http://www.pisa.oecd.org>.

alarmant. Un jeune sur trois n'arrive pas à terminer l'enseignement secondaire. Ces inégalités récurrentes s'avèrent directement liées à l'origine socioéconomique et culturelle des élèves¹¹⁸.

De nombreux enfants sont orientés de manière inadaptée en enseignement spécialisé (types 1 = déficience intellectuelle légère, 3 = troubles du comportement et 8 = troubles d'apprentissage), et peu parviennent au-delà de la 2^{ème} secondaire¹¹⁹. Les indicateurs de l'enseignement¹²⁰ confirment cette surreprésentation d'enfants défavorisés dans l'enseignement spécialisé. Un enfant vivant dans un quartier très défavorisé a quatre fois plus de risques de connaître une orientation vers l'enseignement spécialisé qu'un enfant vivant dans un quartier très favorisé. Ce risque est porté à huit quand on ne considère que le type 1 (léger retard mental).

Enfin, de trop nombreux enfants n'obtiennent aucun diplôme ou tout au plus le Certificat d'études de base¹²¹.

Plus précisément, au regard de la situation des enfants les plus pauvres en Belgique, aucun des paragraphes de l'article 28 de la Convention, qui concerne le droit à l'éducation, n'est respecté. En résumé :

- L'enseignement de base (primaire) n'est pas gratuit¹²² ;
- On remarque que certains enfants ne maîtrisent pas la lecture au terme de leur scolarité, et que la plupart n'ont aucun diplôme ou tout au plus le Certificat d'enseignement de base ;
- Des enfants finissent par devenir « non scolarisés »¹²³ ;
- Dès le début de leur parcours scolaire, des enfants sont orientés vers l'enseignement spécialisé¹²⁴ (car considérés comme trop dérangeants), comme le montrent d'ailleurs les indicateurs de l'enseignement¹²⁵ ;
- Nombreux sont également ceux qui sont dirigés vers l'enseignement technique ou professionnel (par opposition à l'enseignement général) ; enfin,
- Extrêmement peu d'enfants issus des milieux défavorisés ont accès à l'enseignement supérieur¹²⁶.

¹¹⁸ ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles, *Le droit à l'éducation : l'orientation massive d'enfants précarisés en enseignement spécialisé*, Connaissance et engagement, 2008, <http://www.atd-quartmonde.be>.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Ministère de la Communauté française de Belgique, « Les indicateurs de l'enseignement » / ETNIC Commission de pilotage de l'enseignement, 2006 et 2007. Téléchargeables sur [http://www.enseignement.be/index.php?page=24775\[parms\]](http://www.enseignement.be/index.php?page=24775[parms]).

¹²¹ Le Certificat d'études de bases (CEB) est obtenu en fin de cycle primaire, soit vers les 12 ans de l'enfant.

¹²² Voir aussi : CODE, *La gratuité scolaire en Communauté française : leurre ou réalité ?*, avril 2007, <http://www.lacode.be>

¹²³ Voyez notamment ATD Quart Monde, *Le droit à l'éducation. Les principes : lutter contre l'absentéisme et l'abandon scolaire. La situation en Communauté française : encore mal connue*, 2009.

¹²⁴ On remarque que les enfants des familles les plus pauvres sont dirigés vers l'enseignement spécialisé de types I (pour enfants présentant un léger retard mental), II (enfants présentant des troubles du comportement) et VIII (troubles instrumentaux).

¹²⁵ Op. cit.

¹²⁶ CODE, Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par la Belgique, *op. cit.*

Concernant l'article 29 de la Convention, il est manifeste que la plupart des enfants pauvres ne peuvent développer leurs dons et aptitudes mentales à l'école, tel que le prescrit pourtant la Convention (art. 29 § 1-a).

Aussi, sous l'intitulé « Pour une école de la réussite pour tous », le Délégué général aux droits de l'enfant a réuni un groupe pluraliste d'acteurs (« Pour une école de la réussite pour tous ») afin d'interpeller le monde politique sur des actions prioritaires à mettre en place au niveau du système scolaire. L'objectif est de permettre à chaque enfant de développer au mieux ses potentialités, de s'émanciper et de construire la confiance et l'estime de soi qui lui permettront de n'être plus jamais la victime passive des conditions dans lesquelles il est obligé de grandir. Un manifeste « Pauvreté et école. Quelles priorités ? » a été diffusé en 2010¹²⁷. Soutenu par plusieurs personnalités et organisations, ce Manifeste rappelle des principes fondamentaux et mesures à prendre en priorité.

II.7 Le droit au repos, aux loisirs et à la culture

L'article 31 de la Convention concerne le droit de l'enfant au repos, aux loisirs et à la culture.

Les expériences d'associations membres de la CODE, dont Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance (Badje¹²⁸) et ATD Quart Monde¹²⁹, indiquent que beaucoup d'enfants défavorisés n'ont accès ni aux structures mises en place pour permettre l'accueil des enfants en âge préscolaire ou en dehors des temps scolaires, ni aux activités de loisirs, ludiques, sportives, artistiques et culturelles.

En outre, peu d'enfants des familles pauvres ont l'occasion de partir en vacances en groupe et encore moins en famille, et ce durant toute leur enfance.

Ces informations, qui émanent d'associations de première ligne, se voient confirmer par la dernière enquête EU-SILC (enquête sur les revenus et les conditions de vie¹³⁰) qui indiquent que, en Belgique, 18,5% des jeunes de moins de 16 ans vivent sans activité en dehors de la maison « parce que c'est carrément impossible pour le budget du ménage »¹³¹.

¹²⁷ La CODE en est signataire. Pour plus d'infos, voyez <http://www.dgde.cfwb.be/index.php?id=3043>.

¹²⁸ Voyez <http://www.badje.be>, et en particulier le projet « L'extrascolaire sans barrière » (en partenariat avec de nombreuses associations), qui propose des formations et un accompagnement des associations d'accueil extrascolaire désireuses de se rendre davantage accessibles aux publics vivant la pauvreté et la grande pauvreté.

¹²⁹ Pour rappel, voyez <http://www.atd-quartmonde.be>.

¹³⁰ L'enquête est disponible via le site Internet « Statistics Belgium » : http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/collecte_donnees/enquetes/silc/

¹³¹ A. Hovine, Jeunes et enfants d'abord, La Libre Belgique, 17 octobre 2011.

II.8 Le droit d'être défendu et entendu dans des procédures judiciaires et administratives

Les procédures judiciaires concernent, par exemple, la séparation des parents, l'hébergement de l'enfant, l'adoption, les enfants en conflit avec la loi, les enfants victimes de violence physique ou psychologique, de sévices sexuels ou d'autres crimes, les soins de santé, la sécurité sociale, les enfants non accompagnés, les enfants demandeurs d'asile ou réfugiés¹³².

Quant aux **procédures administratives**, elles concernent par exemple les décisions relatives à l'éducation des enfants, leur santé, leur environnement, leurs conditions de vie ou leur protection¹³³.

A intervalles réguliers, des associations dénoncent le fait que l'institution judiciaire est certainement moins attentive aux familles et aux enfants les plus pauvres. Elle leur est peu accessible, entre autres (mais pas seulement) parce qu'elle est coûteuse. Les personnes pauvres se plaignent aussi de ne pouvoir faire valoir leur point de vue, et de ne pas recevoir l'aide et le soutien dont elles auraient besoin¹³⁴.

De manière générale, le droit de l'enfant d'être défendu et entendu dans le cadre de de procédures judiciaires ou administratives, tel que prescrit par les articles 40 et 12 § 2 de la Convention, est certainement plus difficilement respecté lorsque celui-ci se trouve dans une situation difficile sur un plan financier.

II.9 Le droit à la participation

Pour prolonger la question du droit d'être entendu, attardons-nous un instant sur d'autres aspects de la participation des enfants (article 12 de la Convention).

Cette participation de tous est aujourd'hui un enjeu reconnu, du moins théoriquement (au sens où elle est prévue dans une large majorité de services sociaux). Toutefois, dès lors qu'il s'agit des plus pauvres, cette participation semble « souvent inexistante ou réduite à sa portion la plus congrue »¹³⁵.

« Tout au contraire, les personnes ont la profonde envie d'être considérées comme citoyens ; elles sont désireuses de vivre dans un état de droit au sein duquel leurs paroles obtiennent une place en sorte que toutes leurs inventions dont témoigne la débrouille puissent être considérées comme des atouts au moins potentiels, plutôt que comme des fautes par rapport à un système qui n'offre de toute façon plus les réponses adéquates. Il est légitime de se demander si des propositions innovantes émanant de populations faibles, pauvres sont prises en considération par les autorités

¹³² Et dans une perspective plus internationale : les enfants victimes de conflits armés et d'autres situations d'urgence. Observation générale n°12 du Comité des droits de l'enfant, « Le droit de l'enfant d'être entendu », 2009, p. 10. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>

¹³³ Observation générale n° 12 du Comité des droits de l'enfant, *op cit.*, p. 10.

¹³⁴ Voyez à ce sujet R. De Muylder, J. Lecuit, *Droits, Justice et Pauvreté*, Editions Quart Monde, 2007.

¹³⁵ Délégué général aux droits de l'enfant, *op. cit.*, p. 13.

publiques dont on a l'impression qu'elles savent mieux que les intéressées ce qui est bon pour elles »¹³⁶.

En effet, d'une manière générale, les personnes les plus pauvres ont rarement les moyens et l'occasion de faire valoir leur point de vue, et de faire en sorte que leur opinion soit prise en considération. Les écarts qui se creusent entre catégories sociales renforcent l'exclusion et l'incompréhension. En d'autres termes, les personnes pauvres sont rarement consultées pour ce qui les concerne¹³⁷. Et les enfants touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale encore moins.

Les associations qui travaillent avec les populations précarisées constatent que, bien souvent, « on décide pour elles ». C'est ainsi que les plus pauvres ont souvent à subir des décisions et des mesures parfois dramatiques et traumatisantes (expulsions, saisies, placements, séparations). Souvent, les enfants pauvres n'accèdent pas non plus aux initiatives de participation mises en place pour les enfants, ou bien ils y sont mal à l'aise voire exclus. Ils ont rarement l'occasion d'y exprimer leur vécu, leurs aspirations et leurs idées.

Pourtant, un préalable à la participation (article 12 de la Convention) est justement l'accès aux différentes mesures mises en place pour la réalisation des droits de l'enfant, en priorité par rapport à l'éducation au sens large.

Enfin, comme l'a rappelé le Délégué général aux droits de l'enfant, « la participation des enfants et des familles qui vivent la précarité constitue pourtant un enjeu primordial. Elle seule permet aux familles vivant dans la pauvreté de sortir des déterminismes sociaux et économiques dans lesquels ils sont confinés (...) »¹³⁸.

¹³⁶ C. Mahy, « Les pauvres et nos systèmes. Chronique de rendez-vous manqués », in *Politique*, 2011, p. 67.

¹³⁷ Notons que d'aucun ne manque pas de rappeler que l'approche belge est souvent soulignée comme exemplaire en Europe parce qu'elle valorise la participation des personnes en situation de pauvreté. Voyez notamment l'analyse de la Commission Justice et Paix belge francophone, 2010, *une Année européenne sur la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, septembre 2010.

¹³⁸ Délégué général aux droits de l'enfant, *op. cit.*, p. 12.

III. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique

Le présent troisième chapitre nous donne l'occasion de présenter les mesures d'application générale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale existantes (ou manquantes) en Belgique, ainsi que diverses mesures politiques (Plan d'Action National, etc.) et la Déclaration de politique générale de 2011.

III.1 Les mesures d'application générale

Dans cette première section, nous évoquerons en particulier la coordination des politiques, les budgets, ainsi que la collecte des données.

Il faut savoir que le Comité des droits de l'enfant¹³⁹ des Nations Unies rappelle à intervalles réguliers à l'Etat belge l'importance d'accorder une priorité aux enfants des groupes les plus vulnérables¹⁴⁰, parmi lesquels les enfants de foyers économiquement défavorisés¹⁴¹.

Or, cette attention passe notamment par des mesures d'application générale indispensables à la définition de politiques adaptées cohérentes, concertées, budgétées, et qui reposent sur une bonne connaissance de la situation des enfants pauvres.

a) Coordination des politiques

Dans ses Observations finales 13 et 14 de 2010¹⁴², le Comité des droits de l'enfant recommande à la Belgique de mettre en place un système efficace de coordination de mise en œuvre de la Convention ainsi qu'une meilleure coopération des mécanismes de coordination institués aux niveaux fédéral et communautaires en vue d'une politique globale et cohérente.

Au regard de notre structure institutionnelle belge complexe et vu la répartition des compétences entre divers niveaux de pouvoir, il est en effet indispensable de coordonner les politiques menées en matière de lutte contre la pauvreté.

En effet, comme nous avons déjà eu l'occasion de le rappeler, la pauvreté est une problématique multidimensionnelle, et de très nombreuses politiques sont susceptibles d'avoir un impact important sur la pauvreté des familles : logement, éducation, emploi, santé physique et mentale, etc.

¹³⁹ Pour rappel, le Comité des droits de l'enfant est l'organe des Nations Unies chargé de surveiller la façon dont les Etats s'acquittent de leurs obligations liées à leur ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant. Ci-après : le Comité.

¹⁴⁰ Par enfants des groupes les plus vulnérables, on entend les enfants malades, hospitalisés et/ou porteurs de handicaps, les enfants vivant dans la précarité, les enfants en conflit avec la loi, les enfants migrants et d'origine étrangère, etc.

¹⁴¹ Pour une analyse plus détaillée, voyez la deuxième section du chapitre IV de la présente étude.

¹⁴² Concluding Observations : Belgium, CRC/C/BEL/CO/3-4.

Qu'en est-il de la coordination actuelle de cette matière ?

Le Gouvernement fédéral inclut un **Secrétaire d'Etat en charge de la lutte contre la pauvreté**¹⁴³.

Plusieurs partenaires, parmi lesquels Christine Mahy, des Réseaux wallon et belge de lutte contre la pauvreté, se disent très critiques concernant la coordination des politiques en matière de pauvreté. Christine Mahy souligne en particulier une perte de confiance vis-à-vis du système en place car peu de choses ont été réellement mises en œuvre afin de changer la dynamique actuelle¹⁴⁴.

En outre, Christine Mahy souligne son regret de voir que dans un pays aussi riche que la Belgique, nous sommes arrivés à un taux de pauvreté tel que l'on ait considéré nécessaire de nommer un Secrétaire d'Etat à lutte contre la pauvreté. Pour elle, la pauvreté ne constitue pas une matière politique en soi. Par contre, elle considère que la fonction de Secrétaire d'Etat à la lutte contre la pauvreté ne paraît pas inutile afin de constituer un « aiguillon » politique qui rappelle que la pauvreté est une indécence et qu'il faut réagir pour la faire disparaître.

Si le Secrétaire d'Etat poursuit l'éradication de la pauvreté, sa fonction pourrait faire sens à condition qu'il possède un réel pouvoir. Il doit avoir la possibilité et les moyens de faire des vraies concertations, et disposer d'un pouvoir de contrainte sur ses collègues ministres dans les matières structurelles (puisque la pauvreté est une matière transversale, elle concerne presque l'ensemble de portefeuilles ministériels). Enfin, il doit être au-dessus de la mêlée en termes de positionnement politique si l'objectif considéré est bien d'éradiquer la pauvreté par des politiques structurelles.

Toutefois, aujourd'hui, cela ne nous paraît pas être le cas.

L'existence d'un organe interfédéral appelé « **Conférence interministérielle (CIM) de l'intégration sociale et de l'économie sociale** »¹⁴⁵ est à relever¹⁴⁶. Il s'agit d'une structure de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, qui a pour but de garantir la cohérence des mesures prises en matière de lutte contre la pauvreté.

Jusqu'à nouvel ordre, cette conférence est composée comme suit¹⁴⁷ :

- **Pour le Gouvernement fédéral** : les Ministres de l'emploi, des affaires étrangères, de l'intégration sociale et de l'économie sociale, de l'intérieur, de la justice, ainsi que de l'économie ;
- **Pour le Gouvernement flamand** : le Ministre de l'aide sociale, de la santé et de l'égalité des chances, et le Ministre de l'emploi ;
- **Pour le Gouvernement de la Communauté germanophone** : le Ministre-Président, le Ministre de l'emploi, de la politique des handicapés, des médias et des sports ; le Ministre de la jeunesse et de la famille, de la santé et des affaires sociales ;

¹⁴³ Jusqu'en 2011 : Philippe Courard. A partir de décembre 2011 : Maggie De Block.

¹⁴⁴ Entretien de la CODE avec Christine Mahy, le 23 décembre 2011.

¹⁴⁵ Ex-Conférence interministérielle de l'intégration dans la société.

¹⁴⁶ Notons que sa composition peut varier à chaque nouvelle législature fédérale, tout comme son existence elle-même, qui peut être remise en cause.

¹⁴⁷ Informations contenues sur le site Internet du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, <http://www.luttepauvrete.be>.

- **Pour le Gouvernement de la Communauté française (nouvelle Fédération Wallonie-Bruxelles) :** la Ministre de l'aide à la jeunesse et de la santé ;
- **Pour le Gouvernement de la Région wallonne :** le Ministre Vice-Président et Ministre de l'économie, des PME, le Ministre des affaires sociales et de la santé, ainsi que la Ministre de l'emploi et de la formation ;
- **Pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :** le Ministre de l'emploi, de l'économie, de l'énergie et du logement ; le Président du Collège de la Commission communautaire française, chargé de l'enseignement, de la formation professionnelle; d'un membre du collège de la Commission communautaire commune chargé de l'aide aux personnes.

En matière de coordination des politiques, il convient également de citer le **Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale** (rattaché au Centre pour l'égalité des chances), qui s'efforce de faire de l'élimination de la pauvreté une priorité politique¹⁴⁸.

Ce service public a été créé en 1998 par l'accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté¹⁴⁹, suite à l'impulsion donnée par le Rapport général sur la Pauvreté publié en 1994¹⁵⁰.

En outre, le Service organise des concertations entre des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, des Centres publics d'action sociale (CPAS), des interlocuteurs sociaux, des professionnels de divers secteurs, des administrations, etc. Il rédige un rapport tous les deux ans en concertation structurelle avec les associations au sein desquelles les personnes pauvres se rassemblent et avec d'autres acteurs privés ou publics ayant une expertise en la matière. A partir de ces travaux, il formule des analyses et des recommandations destinées aux responsables politiques de notre pays. Le rapport bisannuel est remis à la Conférence interministérielle intégration dans la société.

Comme nous le soulignerons plus loin, c'est le Service contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale qui a été désigné comme organe belge de coordination de l'Année européenne 2010 de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En matière de coordination des politiques, citons enfin la **Commission nationale pour les droits de l'enfant**, institution publique de concertation en matière de droits de l'enfant (dont la portée est plus

¹⁴⁸ Le site Internet du Service est <http://www.luttepauvrete.be>.

¹⁴⁹ Voyez à ce sujet <http://www.luttepauvrete.be/accordcooperation.htm>

¹⁵⁰ En 1992, le Gouvernement fédéral de Belgique a décidé de consulter les personnes vivant dans la pauvreté afin de lutter plus efficacement contre celle-ci. Pour ce faire, il a confié à des associations dans lesquelles ces personnes se reconnaissent ainsi qu'aux Centres publics d'action sociale (CPAS) la rédaction d'un Rapport Général sur la Pauvreté, qui sera coordonné par la Fondation Roi Baudouin et publié en 1994. Pour ATD Quart Monde, ce rapport « représente une 'première mondiale' : pour la première fois, un gouvernement reconnaît les personnes vivant la pauvreté et l'exclusion comme des partenaires politiques », <http://www.atd-quartmonde.be>.

générale), créée par l'accord de coopération du 19 septembre 2005¹⁵¹. Celui-ci prévoit que « la Commission a pour mission une concertation et un échange d'informations permanent entre les différentes autorités et instances s'occupant des droits de l'enfant afin de veiller à une synergie maximale des politiques menées ». Toutefois, il nous semble que ce rôle est insuffisamment joué, notamment dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Plus précisément, bien que diverses instances soient associées à son travail (ombudsmen¹⁵², experts, ONG, administrations, etc.), toutes les décisions sont *in fine* prises par les représentants des Ministres¹⁵³, ce qui prive la Commission d'une autonomie propre et d'un réel pouvoir pour influencer les décisions politiques qui touchent aux droits de l'enfant¹⁵⁴.

b) Budgets

Dans sa vingtième Observation finale de juin 2010, le Comité des droits de l'enfant s'est dit préoccupé de constater que, en Belgique, les dépenses sociales sont comparativement faibles par rapport à celles d'autres pays de l'OCDE¹⁵⁵. Il s'est également inquiété du nombre particulièrement élevé d'enfants vivant dans la pauvreté dans le pays.

Aussi recommande-t-il à l'Etat belge une plus grande visibilité des budgets à l'attention des enfants, l'attribution de budgets affectés aux enfants défavorisés ou particulièrement vulnérables, ainsi que leur protection, y compris en cas de crise économique ou autre situation exceptionnelle.

Cette Observation finale rejoint la recommandation des ONG de rendre transparents le budget et l'attribution des moyens directement ou indirectement affectés aux enfants, en particulier dans le contexte de la crise économique¹⁵⁶.

Outre la question de la transparence des budgets, les ONG recommandent que des budgets suffisants soient planifiés par les divers gouvernements pour réaliser des politiques ambitieuses en matière de lutte contre la pauvreté des enfants.

c) Collecte des données

En matière de collecte de données, dans son Observation finale 22, le Comité s'est dit préoccupé par le caractère fragmenté des données qui concernent les enfants. Il recommande d'accélérer le processus de création d'un mécanisme permanent de collecte de données, ainsi que de donner à la

¹⁵¹ Accord de coopération du 19 septembre 2005 entre l'Etat, la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 juin 2006.

¹⁵² Le Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris.

¹⁵³ En tant que « membres avec voix délibératives ».

¹⁵⁴ Voyez CODE, *La Commission nationale pour les droits de l'enfant est née !*, juin 2007.

¹⁵⁵ Pour rappel : Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

¹⁵⁶ CODE, *Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par la Belgique*, *op.cit.*

Commission nationale pour les droits de l'enfant les ressources humaines et financières pour lui permettre de collecter les données.

Une attention particulière doit être portée aux groupes vulnérables¹⁵⁷ pour permettre un suivi des discriminations dont ils font l'objet et les combattre efficacement.

En réalité, à ce jour, les données existent, mais elles sont souvent incomplètes et/ou trop peu utilisées. C'est surtout le caractère « ventilé » des données (plus que les données elles-mêmes) qui manquent.

En effet, afin de définir des politiques adaptées aux besoins des enfants et conformément aux Observations du Comité, il nous semble essentiel de rappeler la nécessité de collecter des données précises et ventilées en prenant en compte tous les enfants de 0 à 18 ans (et pas uniquement, par exemple, de 0 à 3 ans sur un tel sujet, de 14 à 25 ans¹⁵⁸ sur un tel autre, etc.). Mais avant toute chose, un système de collecte doit être mis en place au niveau national avec des indicateurs communs. Des moyens conséquents doivent y être affectés.

Pour assurer le suivi des droits de l'enfant et définir des politiques adaptées à leurs besoins et intérêts, un recueil de données statistiques et analytiques portant sur les enfants est indispensable.

On a vu que lorsque l'on mesure la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, il importe de se pencher sur les ressources financières des familles, mais aussi sur d'autres aspects des conditions de vie, de prendre en considération les perspectives et l'expérience des enfants (et des adultes) et d'analyser les données en fonction de différentes variables tels que l'âge, le sexe, le niveau socioéconomique des parents, la présence d'une éventuelle déficience physique ou mentale, ou d'une vulnérabilité supplémentaire éventuelle (enfants malades, hospitalisés, en conflit avec la loi, migrants, etc.).

Les baromètres, des outils de mesure

En Belgique, il existe divers outils de mesure de la pauvreté qui utilisent des indicateurs différents. Nous devons toutefois constater que tant au niveau national qu'au niveau européen, il n'existe pas de données comparables adéquates sur la pauvreté des enfants¹⁵⁹.

Il faut noter par ailleurs que les populations les plus précarisées ne sont généralement pas prises en compte dans de nombreuses enquêtes et statistiques. Il s'ensuit que la situation particulière des enfants vivant dans la grande pauvreté est très mal connue dans le pays. Dès lors, et par définition, des politiques adéquates ne peuvent qu'être difficiles à mener correctement.

¹⁵⁷ Voyez CODE, *La double vulnérabilité des enfants appartenant à un groupe stigmatisé... en Belgique aussi*, mai 2007 et *Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par la Belgique* », *op. cit.*, disponible sur <http://www.lacode.be> dans la rubrique Publications.

¹⁵⁸ Comme cela peut arriver parfois, s'agissant d'études portant sur les jeunes, alors même que la Convention concerne, pour rappel, les personnes entre 0 et 18 ans.

¹⁵⁹ Commission européenne, *Programme d'action communautaire dans le domaine de l'exclusion sociale, Prévention et réduction de la pauvreté des enfants*, 2005.

Pour rappel, « les baromètres de la pauvreté, tels qu'ils sont actuellement utilisés en Belgique, sont tout d'abord des instruments politiques destinés à mieux mettre en lumière le phénomène de la pauvreté. Ils ont généralement en commun les éléments suivants :

- Ils consistent en un éventail d'indicateurs relativement limités ;
- Ils visent à couvrir les différentes dimensions du phénomène « pauvreté » ;
- Ils reposent sur des indicateurs existants issus de sets d'indicateurs plus larges ;
- Ils visent à parvenir à une présentation visuellement plus accessible des indicateurs »¹⁶⁰.

Dans les lignes qui suivent, nous présenterons rapidement les principaux baromètres utilisés en Belgique en matière de pauvreté. Il s'agit du Baromètre 2009 interfédéral de la pauvreté, du Baromètre de la pauvreté de Decenniumdoelen 2017, du Baromètre social bruxellois, et du Moniteur flamand de la pauvreté.

Tout d'abord, le **Baromètre interfédéral de la pauvreté**¹⁶¹, coordonné par le Service public fédéral (SPP) Intégration sociale¹⁶², a pour objectif principal de mieux faire connaître le phénomène de la pauvreté en Belgique. Il témoigne de son ampleur et illustre certaines de ses caractéristiques essentielles. Présenté en 2009 pour la première fois, il donne les résultats d'une quinzaine d'indicateurs clés dans le domaine de la pauvreté et ceci, sur base des données les plus récentes disponibles, à savoir celles pour l'année 2009¹⁶³.

Ces indicateurs ont été sélectionnés au sein du set d'indicateurs du Plan d'Action National Inclusion Sociale (PANincl), qui comprend un set d'indicateurs plus large¹⁶⁴. La principale source de données est l'enquête EU-SILC¹⁶⁵, qui interroge chaque année environ 6.000 ménages en Belgique.

Notons que le SPP Intégration sociale coordonne un « groupe de travail ad hoc objectif pauvreté infantile », créé par le Secrétaire d'état à l'intégration sociale afin de promouvoir le Programme national de réforme rédigé dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, qui prévoit trois sous-objectifs axés sur la faible intensité de travail, l'endettement excessif et la pauvreté infantile¹⁶⁶. Ce groupe de travail n'a pas de caractère permanent et constitue un sous-groupe du « Groupe de travail indicateurs du Plan d'Action National Pauvreté et Inclusion sociale ». Il s'est réuni en 2011 à diverses

¹⁶⁰ Cette section de notre étude s'est largement inspirée des informations contenues sur le site Internet du Service de lutte contre la pauvreté. Voyez en particulier la rubrique « Baromètres de la pauvreté » du site Internet du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale <http://www.luttepauvrete.be/barometrespauvrete.htm>.

¹⁶¹ Disponible sur <http://www.mi-is.be> ; source : EU-SILC 2007/revenus 2006.

¹⁶² Le SPP Intégration sociale est un Service Public Fédéral de programmation qui a été créé en 2003. Il s'efforce de garantir une existence digne à toute personne passée entre les mailles du filet de la sécurité sociale et vivant en situation de pauvreté. Voyez <http://www.mi-is.be>

¹⁶³ Pour les résultats concernant l'année 2009, voyez <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete/le-barometre-interfederal-de-la-pauvrete>

¹⁶⁴ Voyez <http://www.socialsecurity.fgov.be>

¹⁶⁵ Il s'agit des « European Union Statistics on Income and Living Conditions » (EU-SILC), statistiques de l'Union Européenne sur le revenu et les conditions de vie qui collectent des micro-données multidimensionnelles, transversales et longitudinales, actuelles et comparables, sur le revenu, la pauvreté, l'exclusion sociale et les conditions de vie. Plus d'infos sur http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc

¹⁶⁶ Comme nous le verrons plus en détails dans le chapitre IV.

reprises¹⁶⁷, avec pour objectif de développer un « Scoreboard pauvreté infantile », c'est-à-dire un tableau de bord qui puisse refléter la multidimensionnalité de la pauvreté infantile.

Le SPP Intégration sociale coordonne également la Plate-forme belge de lutte contre la pauvreté EU 2020 (auparavant appelée « Groupe Actions »), dans le cadre de la Stratégie européenne du même nom, qui rassemble divers acteurs actifs dans la lutte contre la pauvreté.

De son côté, le **Baromètre de la pauvreté de Decenniumdoelen 2017**, coordonné par l'Université d'Anvers, est issu d'un accord de coopération entre 13 organisations qui cumulent leurs forces en vue d'améliorer structurellement la situation de vie des personnes vivant dans la pauvreté¹⁶⁸. C'est pour cette raison que des objectifs concrets à atteindre pour l'année 2017 ont été définis sur les plans de la santé, des revenus, du travail, du logement, de l'enseignement et de la vie en société.

Les principaux indicateurs proviennent également du Plan d'Action National Inclusion Sociale (PANincl), l'enquête EU-SILC étant la principale source de données. Il est également fait usage de données administratives.

Pour sa part, le **Baromètre social bruxellois**¹⁶⁹ rassemble une série d'indicateurs portant sur différents aspects de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale. Il est coordonné par l'Observatoire bruxellois de la Santé et du Social¹⁷⁰. L'objectif de ce baromètre est de suivre dans le temps la situation socio-économique des Bruxellois. Il s'agit donc avant tout d'un outil d'aide à la décision politique.

Il repose également sur les indicateurs issus du Plan d'Action National Inclusion Sociale (PANincl), mais aussi sur diverses données telles que les statistiques des CPAS, du Registre national, de la Banque-carrefour de la sécurité nationale, etc.

Au niveau de la Communauté flamande, citons aussi le **Moniteur flamand de la pauvreté**¹⁷¹ (Vlaamse armoede monitor), coordonné par le Service d'étude du Gouvernement flamand, à la demande du Ministre flamand de la lutte contre la pauvreté, afin de soutenir la politique flamande en matière de pauvreté.

Tel que le relève notamment le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, « la situation et l'évolution sur le plan de la pauvreté en Flandre sont (...) considérées en elles-mêmes, indépendamment de la situation des autres régions belges. Cette vision se traduit, entre autres, par le recours à un seuil régional de pauvreté spécifique à la Flandre. Lorsque cela est

¹⁶⁷ La CODE a participé à ses travaux (août 2011).

¹⁶⁸ Voyez <http://www.decenniumdoelen.be>. Dernière publication : mai 2011.

¹⁶⁹ Voyez <http://www.observatbru.be>. Dernière publication : octobre 2011.

¹⁷⁰ Voyez <http://www.observatbru.be>.

¹⁷¹ Voyez <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/Pages/2011-03-23-armoedemonitor.aspx> Dernière publication : mars 2011.

possible, la situation en matière de pauvreté en Flandre est comparée à celle des 27 États membres de l'Union européenne »¹⁷².

Les indicateurs prennent en compte la multiplicité des aspects qui caractérisent la problématique de la pauvreté¹⁷³.

Ainsi, comme nous avons déjà eu l'occasion de la rappeler, la pauvreté n'est pas présentée comme une question uniquement financière mais est aussi associée à des manquements dans les domaines de l'emploi, de l'enseignement, de la santé, du logement et de la participation à la vie en société.

Enfin, au niveau européen, citons l'**Eurobaromètre Pauvreté et exclusion sociale**¹⁷⁴, coordonné par la Commission européenne, qui rassemble divers sondages réalisés auprès de l'opinion publique. Pour la construction de cet outil, les répondants sont interrogés au sujet des causes de la pauvreté, des groupes à risque, des conséquences de la pauvreté, ainsi que de la manière dont et par qui la pauvreté doit être combattue.

III.2 Les mesures politiques

Dans cette seconde section, nous aborderons différents plans d'action existants tant au niveau fédéral qu'à celui des entités fédérées. Certains ont déjà été cités. Il s'agit en particulier du Plan Nationale d'Action Inclusion sociale, du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, du Programme national de réforme, Plan d'actions en matière d'enfance de la Fédération Wallonie-Bruxelles, ainsi que la convention-cadre « Vers une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025 » du Gouvernement wallon.

Ici, nous nous en tenons donc à des plans élaborés au niveau de la Belgique même si nous ne perdons pas de vue que la politique menée dans le cadre européen a un impact direct sur la politique belge.

Pour terminer ce chapitre, nous évoquerons la Déclaration gouvernementale du Gouvernement fédéral mis en place en décembre 2011.

a) Plan d'Action National Inclusion sociale ou PAN Inclusion (2008)

Le Plan d'Action National Inclusion sociale ou PAN Inclusion est coordonné par le SPP Intégration sociale. Il est interfédéral et reprend des mesures concernant tous les niveaux de pouvoir (fédéral, régional et communautaire)¹⁷⁵. Il s'agit un plan triennal.

¹⁷² Service de lutte contre la pauvreté, *Baromètre de la pauvreté*, <http://www.luttepauvrete.be/barometrespauvrete.htm>.

¹⁷³ Voyez notre chapitre I.

¹⁷⁴ Voyez http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm Dernière publication : décembre 2010.

¹⁷⁵ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, « Plan d'Action National Inclusion », <http://www.luttepauvrete.be>.

Depuis 2001, tous les États membres de l'Union européenne élaborent régulièrement un Plan d'Action National Inclusion Sociale, connu en Belgique sous l'appellation « PAN Inclusion ». Les États membres suivent en cela les directives de l'Union européenne. Les PAN Inclusion comptent en réalité parmi les 5 instruments d'une méthode de coopération entre les États membres appelée « Méthode Ouverte de Coordination »¹⁷⁶.

Depuis 2005, le PAN Inclusion n'est plus un document séparé. Il est devenu une partie du « Rapport Stratégique National Protection Sociale et Inclusion Sociale »¹⁷⁷.

Un des objectifs de ce plan est de réduire l'engrenage de la pauvreté infantile. Il vise notamment à diminuer le pourcentage d'enfants de moins de 16 ans en risque de pauvreté¹⁷⁸ et la proportion d'enfants vivant dans des ménages sans emploi rémunéré.

b) Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2008)

Le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté a été approuvé le 4 juillet 2008 par le Conseil des Ministres¹⁷⁹. Un nouveau plan est attendu prochainement¹⁸⁰.

Ce plan contient 59 propositions ou mesures spécifiques en matière de revenus, d'emploi, de santé, de logement, d'accès à l'énergie, aux services publics,... Ces mesures sont résumées en onze « éléments essentiels pour réussir ». Le 10^{ème} consiste à « étudier pour mieux comprendre le phénomène de la pauvreté chez les enfants »¹⁸¹.

Dans ce Plan fédéral de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement s'est notamment engagé à créer un baromètre permanent de mesure de la pauvreté.

Il est dit que tous les trois mois, le Secrétaire d'Etat en charge de cette matière fera un rapport sur l'évolution du Plan devant le Conseil des ministres.

Enfin, le Gouvernement a encouragé la présence des « experts du vécu » dans les administrations, et a préparé l'Année européenne de lutte contre la pauvreté dans le cadre de la Présidence belge de l'Union européenne (2010)¹⁸².

¹⁷⁶ Ou MOC, voyez plus loin.

¹⁷⁷ SPP Intégration sociale, *Plan d'Action National Inclusion 2008-2010*, <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete/le-plan-federal-de-la-lutte-contre-la-pauvrete>

¹⁷⁸ Pour rappel, il s'agit d'enfants vivant dans un ménage dont le revenu équivalent est inférieur à 60% du revenu médian national équivalent.

¹⁷⁹ Voyez le site Internet du Service de lutte contre la pauvreté : http://www.luttepauvrete.be/publications/Plan_lutte_pauvret%C3%A9_040708.pdf.

¹⁸⁰ Voyez ci-dessous le point sur la Déclaration de politique générale de 2011.

¹⁸¹ SPP Intégration sociale, *Plan Fédéral de lutte contre la pauvreté*, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/plan_fr-web.pdf.

¹⁸² Voyez le site <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete/le-plan-federal-de-la-lutte-contre-la-pauvrete>. Voyez aussi plus bas.

c) Programme national de réforme (2011)

Tout comme l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, la Belgique a rédigé un Programme national de réforme (PNR) afin de réaliser les objectifs fixés au niveau européen. En ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale, la Belgique s'est engagée à réduire d'au moins 380.000 personnes d'ici 2020 le nombre de personnes en situation de pauvreté. En effet, cet objectif constitue l'un des cinq objectifs chiffrés prioritaires dans le cadre de la stratégie Europe 2020¹⁸³.

Concrètement, chaque Etat fixe tous les trois ans ses priorités politiques au sein de ce programme. A la suite du programme 2008-2010, le nouveau Programme national de réforme a débuté en avril 2011.

Le PNR est spécifique dans ce sens que les priorités et les mesures des différents gouvernements sont rassemblées et présentées selon un schéma harmonisé établi par l'Union européenne. Cette méthode de travail facilite également l'échange d'informations entre les Régions, les autorités fédérales et l'Union européenne¹⁸⁴.

d) Plan d'actions en matière d'enfance de la Fédération Wallonie-Bruxelles (2008-2011 et 2011-2014)

En Fédération Wallonie-Bruxelles, l'élaboration d'un Rapport sur l'application des principes de la Convention relative aux droits de l'enfant a été instaurée par décret en 2004¹⁸⁵.

Plus précisément, tous les trois ans, le Gouvernement de la Fédération doit réaliser et envoyer au Parlement un rapport sur la politique menée afin d'appliquer les principes de la Convention.

Le 20 novembre 2011, le Gouvernement a adressé son troisième rapport au Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Ce rapport contient trois parties : la première reprend l'évaluation des mesures prises en exécution du Plan d'action précédent (2008-2011) ; une deuxième comprend une note collective sur la façon dont les ministres compétents conçoivent l'application des principes de la Convention dans un cadre politique ; enfin, la dernière partie présente le Plan d'action du Gouvernement pour les années 2011-2014.

En ce qui concerne l'évaluation du Plan d'action 2008-2011, il est regrettable de constater que ce Plan ne contient qu'une énumération des projets et actions réalisés. Celui-ci devrait, selon nous, contenir une évaluation à l'aide d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs qui permettent de réaliser une véritable analyse des actions réalisées et de leur impact.

¹⁸³ SPP Intégration sociale, *Programme national de réforme*, <http://www.mi-is.be>. Voyez aussi plus bas.

¹⁸⁴ BE 2010, *De quoi traite le PNR ?*, <http://www.be2010.eu>.

¹⁸⁵ Décret du 28 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale des droits de l'enfant, *M.B.* 17 février 2004.

En ce qui concerne le Plan d'action 2011-2014¹⁸⁶, relevons qu'en matière d'exclusion sociale et de pauvreté, le Gouvernement s'engage notamment à instituer un groupe de travail chargé d'analyser les conclusions des travaux sur la pauvreté infantile réalisées dans le cadre de la présidence belge de l'Union européenne, ainsi qu'outiller les professionnels du secteur culturel afin d'atteindre les enfants en situation de pauvreté.

Quoi qu'il en soit, si le Plan d'action constitue un outil important afin d'identifier et de mettre en œuvre une politique globale qui puisse améliorer les droits de l'enfant sur le long terme, il nous semble que quelques manquements sont cependant à relever au niveau du Plan 2011-2014. Nous pensons en particulier au fait qu'il ne présente pas de vision d'ensemble et aussi, qu'il ne propose pas d'indicateurs qui permettraient d'évaluer si les objectifs sont atteints, ni de budget prévu pour réaliser les mesures annoncées. Comme mentionné pour ce qui est de l'évaluation du Plan précédent, l'absence d'indicateurs ne permet pas de réaliser une véritable évaluation d'impact des politiques menées.

e) Convention-cadre « Vers une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025 » (2011-2013)

Au niveau régional, relevons l'existence d'une convention-cadre pour la période 2011-2013, approuvée par le Gouvernement wallon le 23 juin 2011, sous le titre « Vers une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025 ». Elle a pour finalité de contribuer à la réduction durable de la pauvreté en Wallonie, en faisant participer l'ensemble des acteurs et particulièrement les personnes vivant en situation de pauvreté.

Pour remplir cet objectif, la convention-cadre confie les missions reprises ci-dessous au Réseau wallon de lutte contre la pauvreté¹⁸⁷, qui a porté le projet du même nom et fait plus de 200 propositions dans ce cadre :

- Formuler des recommandations aux pouvoirs publics wallons concernant la lutte contre la pauvreté ;
- Evaluer le suivi de ces recommandations ;
- Coordonner le travail des associations membres du Réseau ;
- Relayer les paroles des personnes en situation de pauvreté et constituer une interface entre ces personnes et les pouvoirs publics ;
- Promouvoir la lutte contre la pauvreté aux différents niveaux de pouvoir.

Les opérateurs mobilisés sont les 26 associations membres du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté¹⁸⁸, plus un certain nombre d'organismes et d'associations partenaires, ainsi que le Réseau belge de lutte contre la pauvreté (BAPN)¹⁸⁹ et le European Anti-Poverty Network (EAPN)¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Rapport du Gouvernement de la Fédération Wallonie Bruxelles au Parlement de la Fédération Wallonie Bruxelles relatif à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant, *Partie C. Plan d'action 2011-2014*, novembre 2011.

¹⁸⁷ Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, « Vers une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025 ». *Accès et exercices des droits à la santé, au logement et à l'emploi. Constats et propositions aux pouvoirs publics*, Beez, 1^{er} décembre 2008. Voyez <http://rwlp.be/publications/rwlp-doc.pdf>.

Le projet « Pour une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025 » propose quelques recommandations visant spécifiquement à réduire la pauvreté des enfants¹⁹¹. Elles concernent en particulier le droit à la santé (prévention santé dans les écoles), le droit à l'éducation (en particulier des enfants malades), le droit au logement, l'accueil préscolaire et extrascolaire (manque de places, formation des professionnels, etc.). De manière transversale, une attention particulière est accordée au groupe des enfants vivant dans une famille monoparentale.

f) Déclaration de politique générale (2011)

Après plus de 500 jours de « crise » et de gouvernement en affaires courantes, un gouvernement fédéral de plein exercice a été formé le 6 décembre 2011 et une déclaration gouvernementale adoptée. La mise en œuvre des mesures reprises dans cette déclaration va ainsi pouvoir débiter.

Compte tenu du caractère multidimensionnel de la pauvreté, l'Accord de gouvernement doit être analysé de manière large, notamment en lien avec diverses mesures qui touchent par exemple au travail ou à la dé-fédéralisation des allocations familiales, et qui sont susceptibles d'avoir un grand impact sur la possible paupérisation de la société. Divers acteurs sont en effet très inquiets d'une perte de droits sociaux qui auront des effets sur tous, adultes et enfants.

Dans les lignes qui suivent, nous présentons plusieurs mesures contenues dans la Déclaration gouvernementale qui touchent aux questions d'exclusion sociale et de pauvreté des familles.

De manière globale, le Gouvernement s'engage à mettre en œuvre une politique « favorisant l'intégration sociale active des citoyens et les protégeant de l'exclusion sociale »¹⁹².

Il s'engage à renforcer les dispositions légales de lutte contre la pauvreté. « A cet égard, le Gouvernement actualisera la mise en œuvre du plan fédéral de lutte contre la pauvreté¹⁹³ et l'adaptera sur la base d'objectifs stratégiques et opérationnels »¹⁹⁴. En outre, il s'engage à porter une attention particulière aux inégalités en matière de soins de santé spécifiquement dans le domaine de la santé physique et mentale, à renforcer le partenariat avec les acteurs de la lutte contre la pauvreté et à veiller à prolonger l'association des experts de vécu à la définition des politiques touchant ce public. Enfin, le Gouvernement précise qu'il concrétisera (en concertation avec les entités fédérées) un plan d'éradication de la pauvreté infantile.

En outre, « il aura une attention particulière pour le renforcement des politiques d'égalité Hommes/Femmes dans le cadre des réformes socio-économiques à venir et particulièrement pour

¹⁸⁸ Voyez <http://www.rwlp.be>.

¹⁸⁹ Voyez <http://www.bapn.be>.

¹⁹⁰ Voyez <http://www.eapn.eu>.

¹⁹¹ Rappelons toutefois la perspective des Réseaux, qui préfèrent ne pas stigmatiser les enfants en situation de pauvreté et travailler la question, plus large, de la pauvreté des personnes et des familles.

¹⁹² Déclaration de Politique Générale, 1^{er} décembre 2011, p. 153.

¹⁹³ Voyez ci-dessus en quoi consiste ce plan.

¹⁹⁴ Déclaration de Politique Générale, 1^{er} décembre 2011, *op.cit.*, p. 154.

les familles monoparentales et les isolés »¹⁹⁵. Cet élément attire tout particulièrement notre attention puisque l'on sait que les enfants vivant dans une famille monoparentale sont plus susceptibles d'être confrontés à un risque de pauvreté¹⁹⁶.

Concernant la question de la pauvreté au niveau européen, le Gouvernement s'engage, en conformité avec la stratégie « Europe 2020 »¹⁹⁷ (et avec le Plan national de réforme), à prendre « les mesures adéquates pour atteindre l'objectif formulé en matière de lutte contre la pauvreté et faire sortir 380.000 personnes de la pauvreté à l'horizon 2020. Une priorité sera donnée aux parents isolés, aux enfants qui vivent dans la pauvreté et aux personnes éloignées du marché du travail »¹⁹⁸. Nous nous interrogeons sur la pertinence, pour un gouvernement dont l'action ne porte que sur quelques années (fin de la législature en 2014), de s'engager à si long terme. Le Gouvernement doit se fixer des objectifs réalisables dans le cadre de sa législature.

La Ligue des droits de l'Homme (LDH)¹⁹⁹, qui a publié une analyse en réaction à cette déclaration, a dressé une série de constats dont certains nous intéressent particulièrement dans le cadre de la présente étude.

La LDH se réjouit de la « la volonté du gouvernement de faire de la protection des citoyens contre l'exclusion sociale et la lutte contre la pauvreté une priorité en conformité avec la stratégie UE 2020. Elle se réjouit également de la priorité accordée aux enfants qui vivent dans la pauvreté »²⁰⁰.

En ce qui concerne l'actualisation et l'adaptation de la mise en œuvre du plan fédéral de lutte contre la pauvreté annoncé par le Gouvernement, la LDH rappelle « la nécessité absolue d'enrayer d'abord les mécanismes qui créent la pauvreté et tout particulièrement la pauvreté infantile. Dans de nombreux domaines de la vie quotidienne (soins de santé, accès aux loisirs, à la culture ou à la mobilité), les droits des enfants ne sont pas toujours respectés, faute de moyens »²⁰¹.

Enfin, « la LDH souhaite que le gouvernement initie, en coordination avec les entités fédérées compétentes pour leurs matières, un plan réaliste d'éradication de la pauvreté infantile via les entités fédérées en charge de l'école »²⁰².

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 158.

¹⁹⁶ Voyez plus haut, en particulier le chapitre I.

¹⁹⁷ Pour plus de précisions, voyez le chapitre suivant.

¹⁹⁸ Déclaration de Politique Générale, 1^{er} décembre 2011, *op.cit.*, p. 154.

¹⁹⁹ Voyez <http://www.liguedh.be>.

²⁰⁰ Ligue des droits de l'Homme, *Analyses et réaction à la Déclaration de politique générale du gouvernement Di Rupo 1^{er}*, Bruxelles, 10 décembre 2011, <http://www.liguedh.be>, p. 8.

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² *Ibidem*.

IV. Les actualités de l'année 2010 à la croisée des perspectives 'pauvreté' et 'droits de l'enfant'

Comme précisé en introduction, l'année 2010 a été désignée Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle a également constitué une année clef en matière de droits de l'enfant puisque, suite au dépôt du Rapport officiel de la Belgique (en 2009) et à ceux, en 2010, des Rapports alternatifs des ONG, du Délégué général aux droits de l'enfant et du Kinderrechtencommissaris²⁰³, ainsi que des enfants (What Do You Think ? / UNICEF²⁰⁴), le Comité des droits de l'enfant a remis ses Observations finales (recommandations) à la Belgique en juin 2010²⁰⁵.

Ce chapitre nous donne l'occasion de préciser ces actualités et contextes politiques de 2010 à la fois dans la perspective pauvreté et dans celle des droits de l'enfant.

Nous commencerons par présenter, dans les grandes lignes, le cadre politique européen de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à savoir la Stratégie de Lisbonne, celle dite Europe 2020²⁰⁶, ainsi que les priorités de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne (juillet-décembre 2010). Nous poursuivrons en rappelant les objectifs de l'Union pour l'Année 2010. Pour clôturer le volet « pauvreté » du chapitre, nous présenterons quelques événements phares de l'année. Une attention particulière sera portée à la conférence « Who cares ? », dans le cadre de la Présidence belge de l'Union européenne.

La seconde section du chapitre porte sur l'année 2010 dans une perspective « droits de l'enfant », là aussi avec une attention prioritaire aux situations de pauvreté. Pour commencer, nous présenterons les grandes lignes du Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant par la Belgique en lien avec des questions de pauvreté et d'exclusion sociale²⁰⁷. Nous poursuivrons en relayant les Observations finales du Comité des droits de l'enfant à la Belgique sur des thèmes en lien avec la pauvreté infantile.

²⁰³ Rapport au Comité des droits de l'enfant. Rapport du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant et du Commissaire aux droits de l'enfant du Parlement flamand relatif aux troisième et quatrième rapports de la Belgique, Pré-session janvier-février 2010.

²⁰⁴ UNICEF Belgique, *Voilà ce que nous en pensons ! Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, Deuxième rapport des enfants de Belgique à l'attention du Comité des droits de l'enfant, Bruxelles, 2009.

²⁰⁵ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 11/06/2010, CRC/C/BEL/CO/3-4., <http://www.ohchr.org>

²⁰⁶ Ou EU 2020.

²⁰⁷ CODE, *Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par la Belgique*, op. cit.

IV.1 2010, Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Depuis 1983, l'Europe lance chaque année une grande campagne de sensibilisation baptisée Année européenne²⁰⁸. Celle-ci vise principalement « à informer et à créer le dialogue entre citoyens européens sur un sujet spécifique dans le but de faire évoluer les mentalités et les comportements »²⁰⁹. Ces années sont aussi des appels à l'engagement politique de tous les acteurs de la société, et en particulier des gouvernements nationaux. Les thèmes choisis sont systématiquement de nature « sociétale »²¹⁰.

En date du 22 octobre 2008, il a été décidé par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne que 2010 serait consacré à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale²¹¹.

La participation à l'Année européenne 2010 a été ouverte aux Etats membres²¹², mais également à d'autres²¹³. Finalement, 29 Etats y ont participé puisque l'Islande et la Norvège se sont rajoutées à l'ensemble des Etats membres.

Officiellement, l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a débuté le 21 janvier (dans le cadre d'un lancement officiel à Madrid²¹⁴) et s'est clôturée le 17 décembre 2010 (à Bruxelles).

²⁰⁸ La première Année européenne (1983) a porté sur les petites et moyennes entreprises et l'artisanat.

²⁰⁹ Commission Justice et Paix belge francophone, *op. cit.*, p. 1. Voyez <http://www.justiceetpaix.be>.

²¹⁰ En 2006, l'Union européenne a célébré l'Année européenne de la mobilité des travailleurs ; en 2007, de l'égalité des chances ; en 2008, du dialogue multiculturel, en 2011 du volontariat. L'année 2012 sera celle du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle.

²¹¹ Les thèmes des Années européennes sont choisis suffisamment à l'avance pour assurer le succès de chaque campagne, comme le rappelle le site Internet d'analyse de la communication européenne <http://www.lacomeuropeenne.fr>.

²¹² Pour rappel, les 27 Etats membres de l'Union européenne sont les suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie et la Suède.

²¹³ L'invitation à participer à l'Année européenne 2010 a également été ouverte aux Etats de l'Association européenne de libre-échange qui sont parties à l'accord sur l'Espace économique européen, aux pays candidats en situation de pré-adhésion, aux pays des Balkans occidentaux, ainsi qu'aux pays couverts par la politique européenne de voisinage. Décision n° 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008, p. 2(25).

²¹⁴ Le choix de Madrid s'est justifié par le fait qu'à ce moment-là, la présidence de l'Union européenne était assurée par l'Espagne. Rappelons que ce fut ensuite au tour de la Belgique, puis de la Hongrie. Pour rappel encore, le 7 décembre 2009, ces trois pays se sont dotés d'un programme commun pour la présidence de l'Union européenne pendant 18 mois, de janvier 2010 à juin 2011. L'exercice était inédit, puisque ce furent les premiers Etats à expérimenter complètement le système du trio présidentiel et à s'inscrire dans le cadre du Traité de Lisbonne de 2009 (qui permet notamment à l'Union de disposer de meilleures méthodes de travail).

a) Cadre général

La décision du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne de faire de 2010 l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été annoncée comme avant tout motivée par le fait que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue l'un des principaux objectifs actuels de l'Union européenne et de ses Etats membres²¹⁵, et ce pour atteindre ses engagements généraux dits « de sortie de crise » : amélioration de la cohésion sociale, stimulation de la croissance économique, création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

D'une manière plus générale, les préoccupations pour l'année 2010 se situaient en effet dans la lignée des principes directeurs européens (comme autant de valeurs universelles) que sont notamment la solidarité, le partenariat, ainsi que le soutien aux droits humains.

Stratégie de Lisbonne (2000-2010)

Le Conseil européen réuni à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000 avait déjà souligné à quel point l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale était inacceptable. Aussi les chefs d'Etat et de gouvernements de l'Union avaient-ils décidé de s'engager à donner « un élan décisif à l'élimination de la pauvreté » d'ici à 2010, dans le cadre d'un plan stratégique en faveur d'« une croissance intelligente, durable et inclusive »²¹⁶. C'est ce que l'on appelle communément la « Stratégie de Lisbonne », présentée comme le reflet des besoins et des demandes des citoyens européens et des gouvernements.

Il faut savoir que s'agissant de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à un niveau européen, l'année 2000 constitue une étape susceptible d'être considérée comme importante politiquement parlant : avant cette Stratégie de Lisbonne, « l'Union européenne considérait qu'elle n'était pas compétente en matière de lutte contre la pauvreté et celle-ci n'occupait par conséquent qu'une place marginale dans les politiques européennes »²¹⁷.

Comme le précise notamment la Commission Justice et Paix belge francophone, « [L'Union européenne] s'est peut-être réveillée un peu tard, mais a quand même fini par diriger son focus sur une problématique centrale pour la majorité des Etats membres »²¹⁸.

Notons que d'autres engagements en vue de lutter contre la pauvreté ont également été pris à un niveau international. C'est notamment le cas des Objectifs du Millénaire pour le Développement de 2000, auxquels l'Union européenne et ses Etats membres ont souscrit.

²¹⁵ Décision n° 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008, p. 1.

²¹⁶ Voyez toutes les précisions sur http://ec.europa.eu/europe2020/index_fr.htm

²¹⁷ Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010). *Programme national d'action de la Belgique*, mai 2009, p. 4. <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3707&langId=fr>

²¹⁸ Commission Justice et Paix belge francophone, *Une Année européenne sur la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, septembre 2010.

Il s'agit de huit objectifs adoptés en 2000 à New York par 193 Etats membres de l'ONU, et au moins 23 organisations internationales, qui ont convenu de les atteindre pour 2015. Ces objectifs recouvrent de grands enjeux humanitaires : la réduction de l'extrême pauvreté et de la mortalité infantile, la lutte contre plusieurs épidémies dont le SIDA, l'accès à l'éducation, l'égalité des sexes, et l'application du développement durable.

Pour en revenir à la Stratégie de Lisbonne, il faut savoir que celle-ci a donné lieu à la mise en place d'une « méthode ouverte de coordination » (MOC) sur la protection sociale et l'inclusion sociale, visant à donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté. Cette méthode, instaurée par le Conseil de Lisbonne, mobilise chacun des Etats membres, qui sont notamment tenus de rédiger, tous les 3 ans, un Plan d'Action National²¹⁹.

Les autres objectifs de la MOC sont les suivants :

- Des objectifs communs qui ont pour but d'éradiquer la pauvreté d'Europe ;
- Des indicateurs communs qui permettent de comparer la situation entre les différents États membres ;
- Des rapports conjoints de la Commission Européenne, qui synthétisent les rapports individuels des États membres ; et enfin,
- Un programme d'action commun qui permet à la Commission Européenne de financer l'échange de bonnes pratiques entre les États membres.

Notons toutefois que la MOC relève de la « soft law », ce qui signifie qu'il s'agit d'un mécanisme flexible non obligatoire, et ne nécessitant pas un consensus²²⁰.

Dans les années qui ont suivi la Stratégie de Lisbonne, il a été constaté que malgré les efforts déployés (à travers la MOC), l'inégalité dans la répartition des richesses et la grande pauvreté s'étaient accentuées au sein de l'Union européenne. En effet, une part significative de sa population accède encore difficilement aux services de base (soins de santé, éducation, etc.).

Dans sa résolution du 15 novembre 2007 sur le bilan de la réalité sociale, le Parlement européen a souligné que le renforcement de la cohésion sociale et l'éradication de la pauvreté et l'exclusion sociale devaient constituer des priorités politiques pour l'Union européenne²²¹.

Dans la lignée, le Parlement européen et le Conseil des ministres ont donc proposé que l'Année européenne 2010 soit consacrée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Notons que cette décision a été prise avant le ralentissement économique, qui rend la thématique d'autant plus sensible.

²¹⁹ Pour l'analyse au niveau de la Belgique, voyez le chapitre III.

²²⁰ Dynamo International, *Paroles de rue. Actes du 2^{ème} Forum international des travailleurs sociaux de rue. Travail de rue – Droits de l'enfant – Pauvreté – Exclusion sociale*, Bruxelles, 26-30/10/10, p. 35. Voyez le site Internet <http://www.travail-de-rue.net>

²²¹ Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2007 sur le bilan de la réalité sociale, 2007/2104(INI).

Europe 2020 (2010-2020)

En mars 2010, la Commission européenne a présenté sa nouvelle stratégie sur dix ans en vue de favoriser l'essor de l'Europe, via trois facteurs :

- 1) Une croissance intelligente (enseignement, connaissances et innovation) ;
- 2) Une croissance durable (économie verte)
- 3) Une croissance inclusive (emploi et cohésion).

Concrètement, l'Union s'est fixée cinq objectifs ambitieux à atteindre d'ici 2020 en matière d'emploi, de recherche, d'éducation, d'énergie (en ce y compris la lutte contre le changement climatique) et d'inclusion sociale²²². Chaque État membre a adopté ses propres objectifs nationaux complémentaires dans chacun de ces domaines²²³. Des actions concrètes menées aux niveaux européen et national sous-tendent la stratégie.

Il est utile de constater, et ce **pour la première fois, que l'Union a fait figurer la réduction de la pauvreté au nombre de ses objectifs** (par le biais de cet objectif dit d'inclusion sociale). Ce qui est précisément visé, c'est **une réduction de 25% du taux de pauvreté**²²⁴, ce qui équivaut à 20 millions de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Des sous-objectifs ou défis ont été délimités. Ils consistent notamment à :

- Éradiquer la pauvreté des enfants ;
- Faire en sorte que 95% des enfants participent à une forme d'éducation et d'accueil préscolaire entre l'âge de 4 ans et le début de la scolarité obligatoire ;
- Abaisser le taux de décrochage scolaire à moins de 10% ;
- Encourager l'inclusion active des groupes les plus vulnérables dans la société et le marché du travail ;
- Fournir un logement décent pour tous ;
- Combattre les discriminations et améliorer l'intégration des personnes handicapées, des minorités ethniques, des immigrants et des autres groupes vulnérables ;
- Lutter contre l'exclusion financière et le surendettement.

Notons que, appliquée au niveau de la Belgique, cette stratégie d'inclusion sociale se fixe pour objectif de sortir au moins 380.000 habitants de la pauvreté d'ici 2020.

Comme le titrait Alter Echos en juillet 2010²²⁵, on peut considérer qu'il s'agit là d'une fausse bonne nouvelle. En effet, comme le rappelle notamment ATD Quart Monde, « cet objectif inquiète les populations les plus défavorisées, car il traduit l'abandon de millions de personnes en Europe. Cet objectif, trop simplificateur, ne suffit pas pour mobiliser l'ensemble de la société dans une lutte

²²² Pour une analyse, voici aussi le site Internet <http://www.luttepauvrete.be>.

²²³ L'Union européenne coordonne l'action des gouvernements nationaux et encourage leurs actions dans le prolongement des objectifs fixés.

²²⁴ Voyez notamment le site Internet de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm.

²²⁵ S. Warsztacki, « (Fausse) bonne nouvelle! L'Europe chiffre son objectif de réduction de la pauvreté », in *Alter Echos* n°298, 2 juillet 2010.

contre la pauvreté, basée sur l'indivisibilité, l'interdépendance et l'effectivité des droits de l'Homme, et la participation de tous. Il est essentiel de s'assurer que les personnes les plus pauvres seront prises en compte par la Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale²²⁶ ».²²⁷

Quoi qu'il en soit, la Belgique a fait sien le premier sous-objectif de l'Union européenne, à savoir réduire la pauvreté infantile de moitié. Ces objectifs ont été formulés dans le Plan national de réforme (PNR)²²⁸.

Une Plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté a été mise en place dès 2010 en vue de favoriser cette croissance inclusive²²⁹. Ses axes de travail sont présentés comme suit²³⁰ :

- Agir au niveau de l'ensemble des politiques ;
- Veiller à une utilisation plus large et plus efficace des fonds européens pour favoriser l'inclusion sociale ;
- Stimuler l'innovation sociale sur la base de données concrètes ;
- Travailler en partenariat et mobiliser le potentiel inhérent à l'économie sociale ;
- Renforcer la coordination des politiques entre les États membres.

Pour ce faire, la Plate-forme vise à soutenir les travaux à tous les niveaux afin d'atteindre l'objectif fixé par l'Union européenne consistant à sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion d'ici à 2020.

Présidence belge du Conseil de l'Union européenne (juillet-décembre 2010)

Comme précisé plus haut, la Belgique a exercé, avec l'Espagne et la Hongrie, une Présidence « en équipe » du 1er janvier 2010 au 30 juin 2011 dans le cadre d'un programme commun de 18 mois élaboré ensemble²³¹. La présidence belge, qui a donc suivi celle de l'Espagne et précédé celle de la Hongrie, a débuté le 1^{er} juillet 2010 pour prendre fin le 31 décembre 2010²³². C'était la 12^{ème} fois que la Belgique assumait cette Présidence.

Dans ce cadre, le rôle de la Belgique a principalement consisté à organiser et diriger, par l'intermédiaire de ses ministres compétents²³³, les travaux de chacune des formations du Conseil.

²²⁶ Voir plus loin.

²²⁷ « ATD Quart Monde réagit à la Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Bruxelles, février 2011, voir <http://www.atq-monde.org>.

²²⁸ Voir le chapitre précédent.

²²⁹ Voyez aussi le site Internet de la Commission européenne : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=fr>

²³⁰ Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 16/12/10, SEC(2010) 1564 final, p. 6.

²³¹ Pour plus d'informations, voyez <http://www.eutrio.be/fr/trio-de-presidences>.

²³² Le site officiel de la présidence belge est <http://www.eutrio.be>.

²³³ Hormis le Ministre des Affaires étrangères.

En parallèle du programme de travail commun sur une période de 18 mois établi en « trio » avec l'Espagne et la Hongrie, la Belgique a défini ses propres priorités à poursuivre tout au long de sa Présidence. Elle s'est notamment fixée comme objectif de clôturer l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en proposant au Conseil d'adopter des conclusions relatives aux thèmes suivants²³⁴ :

- La lutte contre la pauvreté des enfants et de leurs familles ;
- La lutte contre le sans-abrisme ;
- Le logement ;
- La fixation d'un revenu minimum européen et d'une protection sociale adaptée ;
- La rupture du cercle vicieux de la pauvreté.

L'accès à des soins de qualité pour tous ainsi que la prévention de la pauvreté ont également compté parmi les priorités de la Présidence belge.

Qu'en est-il, maintenant, des attentes et souhaits de l'Union s'agissant effectivement de l'Année européenne 2010 ?

b) Objectifs de l'Union européenne pour l'Année européenne 2010

A un niveau européen, les objectifs généraux de l'Année européenne 2010 furent de renforcer la prise de conscience du public sur les questions de pauvreté et d'exclusion sociale, et de renouveler l'engagement politique de l'Union européenne et de ses Etats membres sur les questions de pauvreté, de précarité et d'exclusion sociale²³⁵.

Le fil conducteur de l'Année a d'ailleurs été présenté comme suit : « Donner voix aux inquiétudes des victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, tout en encourageant les citoyens européens et les autres acteurs à s'engager sur ces questions importantes²³⁶. »

Le message était le suivant : « Il faut s'attaquer de front aux causes de la pauvreté afin de garantir pour chacun un rôle actif dans la société ».

En son article 2, la décision du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en détaille les objectifs et principes directeurs, regroupés en quatre ambitieux volets :

1) Reconnaissance des droits :

- a. Reconnaître le droit fondamental des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale à vivre dans la dignité et à prendre une part active à la société.

²³⁴ Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010). Programme national d'action de la Belgique, mai 2009, <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3707&langId=fr>.

²³⁵ Voyez <http://www.2010againstopoverty.eu>.

²³⁶ Voir le site Internet de l'Année européenne, tel que d'ailleurs relayé par de nombreux autres, comme par exemple celui de l'Agence francophone pour l'éducation et la formation tout au long de la vie : <http://www.aef-europe.be>.

- b. Renforcer la prise de conscience du public aux situations de pauvreté et d'exclusion sociale.
- c. Contribuer à promouvoir l'accès effectif de tous aux droits sociaux, économiques, culturels ainsi qu'à des ressources suffisantes et à des services de qualité.
- d. Accorder une attention particulière aux catégories ou personnes en situation de vulnérabilité.
- e. Aider à combattre les stéréotypes et la discrimination liés à la pauvreté.

2) Responsabilité partagée et participation :

- a. Encourager les citoyens européens et les autres acteurs à s'engager sur ces questions importantes.
- b. Donner voix aux inquiétudes des victimes de la pauvreté et de l'exclusion sociale

3) Cohésion et solidarité :

- a. Promouvoir une société vouée à la cohésion en sensibilisant le public aux avantages que comporte, pour tous les citoyens, une société sans pauvreté, permettant une répartition équitable et dans laquelle personne n'est marginalisé.
- b. Favoriser l'instauration d'une société qui soutient et développe la qualité de vie, dont la qualité des qualifications et de l'emploi, le bien-être social, y compris le bien-être des enfants, et l'égalité des chances pour tous.

4) Engagement et action concrète :

- a. Renouveler l'engagement politique ferme de l'Union européenne et des Etats membres dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- b. Encourager des politiques multidimensionnelles (dans un esprit de convergence) aux niveaux national, régional, local qui garantissent un équilibre entre les politiques économiques et sociales.
- c. Encourager le développement accru d'indicateurs pertinents.

Pour parvenir à ces quatre grands objectifs et sous-objectifs, une enveloppe financière de 17 millions d'euros a été dégagée²³⁷. Ce budget a servi à financer des campagnes de sensibilisation aux niveaux européen et national autour des problématiques de pauvreté et d'exclusion sociale.

Le slogan choisi, « Halte à la pauvreté ! » / « Stop poverty now ! », a fait l'objet d'une large campagne à l'échelle européenne, dans divers médias, notamment avec un support de photos mettant en scène des contextes de pauvreté. Ces photos ont pu faire largement débat, notamment au sein du monde associatif : considérées comme un juste reflet de la réalité par certains, elles n'en restaient pas moins de « vrais clichés ».

Un site Internet a par ailleurs été créé²³⁸.

²³⁷ Art. 12 de la Décision n° 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008. Des cofinancements nationaux sont venus compléter ce budget, pour atteindre un budget total de 26 millions d'euros.

²³⁸ Il s'agissait du site Internet <http://www.2010againstopoverty.eu> (qui plus n'est disponible à ce jour). Pour plus de précisions concernant le site original, voyez notamment http://ec.europa.eu/employment_social/2010againstopoverty/about/index_fr.htm.

Jusqu'au 17 décembre 2010, date officielle de clôture de l'Année européenne, de nombreux événements ont été organisés, à travers des programmes pour l'essentiel nationaux, mais qui se sont inscrits dans une campagne de communication à dimension européenne.

c) Programme belge de l'Année européenne

En Belgique, c'est le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale²³⁹ qui a été désigné par la Conférence interministérielle Intégration dans la société comme organe de coordination de l'Année européenne²⁴⁰, sous la tutelle de Philippe Courard, Secrétaire d'Etat à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté.

Le programme national d'action de la Belgique dans le cadre de l'année 2010 (publié en mai 2009) précise que l'Année européenne « est l'occasion unique de sensibiliser et de mobiliser un public très large et très diversifié à la pauvreté et à la lutte contre la pauvreté afin d'avancer vers l'élimination de celle-ci. Une telle ambition ne peut être réalisée que si le message véhiculé est fort et clair et non multiple et diffus »²⁴¹. D'où le choix du slogan « La lutte contre la pauvreté, c'est l'affaire de tous », qui « souligne la question de la responsabilité collective et est susceptible de mobiliser, de rassembler »²⁴².

A l'échelle nationale, on a parlé d'un budget de 307.329 euros, doublé par l'Union européenne, soit 614.658 euros²⁴³.

Le lancement national de l'Année 2010 a eu lieu le mardi 20 février 2010 sous forme d'une conférence de presse dans les locaux de la Maison des Savoirs d'ATD Quart Monde.

Les défis à relever pointés dans le programme belge de l'Année européenne ont notamment été :

- La garantie d'un revenu minimum et d'une protection sociale suffisante, dont un accès à des soins de qualité pour tous ;
- La garantie d'un logement qui soit, pour tous, de qualité, durable et abordable, avec une attention portée au sans-abrisme ;
- La reconnaissance du caractère multidimensionnel et persistant de la pauvreté et de l'exclusion sociale, qui implique une approche transversale dans tous les domaines politiques. Dit autrement, la rupture du cercle vicieux de la pauvreté (pauvreté de génération en génération, pauvreté des

²³⁹ Voyez le site Internet du Service : <http://www.luttepauvrete.be>.

²⁴⁰ Chaque État membre a désigné un organisme national d'exécution, chargé d'organiser et de coordonner les activités prévues dans le contexte de l'Année européenne. Ces organismes ont eu pour tâche de définir le programme de l'Année européenne de leur pays. En Belgique, c'est précisément la conférence interministérielle « intégration dans la société » du 15 décembre 2008 qui a désigné le Service national de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale comme organe national d'exécution et comité d'accompagnement de l'année européenne 2010.

²⁴¹ Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010). Programme national d'action de la Belgique, *op. cit.*, p. 3.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ Voyez le programme national de la Belgique, *op. cit.*

- enfants et de leur famille), approche qui met en avant la multi-dimensionnalité de la pauvreté (santé, logement, emploi, enseignement,...) et aussi, de manière plus indirecte,
- La lutte contre la pauvreté des enfants et des familles.

Concernant spécifiquement la lutte contre la pauvreté infantile, le programme ajoute que « l'engrenage de la pauvreté doit être rompu par la création d'un environnement stable et sûr, capable de garantir aux jeunes le plein épanouissement de leurs chances d'avenir ». Il est également rappelé que « la pauvreté pèse sur la santé, sur le développement cognitif, sur les résultats scolaires, sur les aspirations, sur l'image de soi et sur les relations avec autrui. Cela impose une stratégie intégrée, multidisciplinaire qui ne peut ignorer l'enseignement, l'éducation et la culture ».

Concrètement, le programme précise qu'il est proposé de valoriser les multiples acteurs déjà engagés et leurs activités, plutôt que d'en créer de nouvelles.

Il est ajouté que, parallèlement, les acteurs non directement concernés par la lutte contre la pauvreté²⁴⁴ seront invités à intégrer la lutte contre la pauvreté dans leurs activités.

L'idée était bien de créer un « effet multiplicateur » en termes de mobilisation, au moyen de « leviers divers qui rencontrent et expriment la multi-dimensionnalité de la pauvreté et l'implication de tous ». L'intention était aussi une sensibilisation de groupes cibles (citoyens et acteurs) « auxquels on pense moins directement en termes de lutte contre la pauvreté ».

La mission du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été « la promotion du dialogue des acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté et avec les responsables politiques, le suivi des travaux menés, l'exploitation des résultats de l'année 2010, la création d'un outil durable pour soutenir la poursuite de la mobilisation ».

Parallèlement aux activités programmées par l'organe national de coordination, le SPP Intégration sociale et les CPAS ont organisé une campagne intitulée « Ensemble contre la pauvreté. Moi aussi »²⁴⁵. Sept visages inconnus (chef d'entreprise, ouvrier, caissière,...) l'ont soutenue.

La Commission européenne a encouragé les Etats membres à désigner des ambassadeurs. En Belgique, treize personnalités reconnues pour leurs talents dans de multiples domaines (Bernard Focroule, Jacques Borlée, Eric Dom, Jaco van Dormael, Jacques Mercier, Hadja Lahbib,...), ont exprimé publiquement leur conviction qu'il faut et qu'il est possible d'agir contre la persistance de la pauvreté et l'augmentation des inégalités²⁴⁶.

²⁴⁴ Sont ciblés : les délégués aux droits de l'enfant, les organisations de jeunesse, les acteurs du monde judiciaire, de l'enseignement, de la santé, de la culture,...

²⁴⁵ La campagne a également voulu mettre sous les projecteurs le rôle essentiel et préventif des centres publics d'action sociale (CPAS).

²⁴⁶ A l'initiative du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, des témoignages ont notamment été publiés dans un recueil portant le titre « Pauvreté : 15 acteurs, 1 combat ». S'y retrouvent, des personnes « qui ont un jour rencontré la pauvreté et ont préféré ne pas détourner le regard » (pour reprendre les termes de présentation de l'ouvrage, entre autres via le site <http://www.luttepauvrete.be>). Ils sont :

L'objectif de la campagne belge était clairement de sensibiliser le grand public sur la pauvreté structurelle et l'exclusion sociale, en favorisant la prise de conscience et les débats sur la pauvreté, et en luttant avant tout contre les préjugés.

d) Evènements et actions de l'Année 2010 : focus sur la conférence « Who cares ? » (septembre 2010)

La mise en œuvre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'est voulue essentiellement décentralisée²⁴⁷.

Toutefois, comme précisé plus haut, il y eut quelques activités à un niveau européen, notamment deux conférences européennes, en janvier²⁴⁸ et en décembre 2010²⁴⁹.

Par ailleurs, sous le titre « Projet d'art partagé », une initiative artistique a été proposée, en vue de rapprocher le monde de la création et celui des personnes touchées par la pauvreté et de l'exclusion sociale²⁵⁰.

En outre, un concours à un niveau européen à l'attention des journalistes de la presse écrite, audiovisuelle et en ligne a été mis en place dans le but de récompenser les professionnels du secteur ayant contribué à renforcer la prise de conscience et à accroître la compréhension des phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale²⁵¹.

Quelques journées spéciales de formation à l'attention des médias et des politiques ont également été organisées.

directeur d'école, infirmière, artiste, huissier, bibliothécaire, gynécologue, agent communal, architecte, hôtelier, avocat,...

²⁴⁷ Comme le rappelle la Commission Justice et Paix dans son analyse susmentionnée, un principe de base de ces années européennes est que « ce sont les organisations de la société civile et les partenaires sociaux qui doivent s'associer aux Etats participants et à la Commission européenne pour organiser de nombreuses activités » (p.2).

²⁴⁸ Conférence de lancement de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Madrid, 21 janvier 2011.

²⁴⁹ Conférence de clôture de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Parlement européen, Bruxelles, 16-17 décembre 2010. La fin de l'évènement a été l'occasion de la présentation de la Déclaration finale de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui a constitué l'expression concrète de l'engagement des Etats Membres de l'Europe dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour une analyse de cette déclaration, voir plus loin.

²⁵⁰ A la base, il y avait l'idée selon laquelle l'Art ne peut pas éradiquer la pauvreté, mais peut redonner dignité et assurance, et aider à recréer du lien social. Voyez les précisions et résultats via http://ec.europa.eu/employment_social/2010againstpoverty/artpartnerproject/finalselectionandexhibits/index_fr.htm

²⁵¹ Voyez les précisions et lauréats via le site Internet de la Commission européenne, et en particulier le lien : <http://ec.europa.eu> ; les informations quant aux lauréats belges sont disponibles à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/employment_social/2010againstpoverty/export/sites/default/downloads/Journalist_Award/JA_BE.pdf. Il s'agit de Michel Vandersmissen et Ruben Mooijman (« Waarom is de ene arm en de andere rijk », De Standaard, 29-30 mai 2010) et Marie-Hélène Rabier (« Un lavoir social », RTBF, 25 février 2010).

Mais surtout, des événements locaux et nationaux se sont tenus dans chaque État membre de l'Union, ainsi qu'en Islande et en Norvège. Au nombre de ces événements, on a pu compter des campagnes de sensibilisation, des colloques, des séminaires d'information dans les écoles, etc. Parallèlement, des films, magazines et autres supports d'information ont été produits afin d'aider le grand public à prendre conscience des incidences de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Des personnalités publiques ont joué le rôle d'ambassadeurs.

Au total, ce sont des centaines d'événements qui ont eu lieu à travers l'Europe, en 2010, sur la thématique de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et divers sous-thèmes.

En Belgique, l'année 2010 a comptabilisé énormément d'activités en lien avec des questions de pauvreté, de précarité et d'exclusion sociale. Nous ne saurions les rappeler ici, tant elles furent nombreuses et diversifiées. Certaines furent des initiatives publiques. D'autres ont émané d'associations, dans certains cas sous la forme de partenariat.

Des activités ont bénéficié d'un support officiel. Ainsi, en particulier, 26 projets phares ont été sélectionnés par le Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (sur 253 présentés) et ont pu bénéficier d'un soutien financier leur permettant de concrétiser les engagements pour et avec les personnes vivant des situations de pauvreté, de précarité, d'exclusion sociale. On y retrouve une épicerie sociale, des universités populaires de parents, un projet d'accompagnement scolaire du CPAS de Charleroi, un documentaire sur les images de la précarité réalisé par la Ligue des droits de l'Homme²⁵², l'engagement de jeunes belges très pauvres dans le dialogue européen avec le soutien d'ATD Quart Monde²⁵³, un projet de logement solidaire rue Royale, etc.

Des événements et actions ont spécifiquement porté sur la pauvreté des enfants et des jeunes, avec une visée de plaidoyer politique.

Ce fut le cas de la conférence européenne « Who cares ? », qui s'est tenue à Marche-en-Famenne les 2 et 3 septembre 2010 sous l'égide de la Présidence belge de l'Union européenne, avec pour objectif de **faire la lutte contre la pauvreté infantile une priorité de l'agenda européen**.

La conférence fut initiée par Philippe Courard, Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la Pauvreté.

Elle a fait l'objet d'un important travail préparatoire par la Fondation Roi Baudouin en collaboration avec UNICEF, Eurochild et la Commission européenne.

Ce travail en amont s'est basé sur une note préparatoire réalisée par UNICEF et Eurochild, portant le titre « Appel à une recommandation UE en matière de pauvreté infantile et de bien-être infantile »

²⁵² Pour plus d'informations, voyez la Chronique de la Ligue des droits de l'Homme n°142 sur les *Images de la précarité*, disponible sur <http://www.liguedh.be>

²⁵³ Pour plus d'informations, voyez <http://www.atd-quartmonde.be/Des-jeunes-rencontrent-Mme.html>.

(juin 2010)²⁵⁴, et reprenant 24 recommandations autour de 3 thèmes prioritaires : **revenus adéquats, accès à des services de qualité, et participation active**. Ce faisant, la note préparatoire exposait :

- Les arguments en faveur d'une Recommandation de la Commission européenne concernant la pauvreté et le bien-être des enfants ;
- Les objectifs politiques principaux ;
- Les liens entre la politique transversale de lutte contre la pauvreté des enfants et les politiques et actions sectorielles de l'Union européenne, ainsi que les liens avec la Stratégie de l'Union européenne sur les droits de l'enfant.

L'objectif de la conférence en elle-même était double :

- a) Placer la lutte contre la pauvreté infantile et la promotion du bien-être des enfants au top de l'agenda européen (Europe 2020) ;**
- b) Développer un cadre pour les actions de l'Union en matière de pauvreté infantile et de bien-être des enfants.**

Environ 350 personnes²⁵⁵ venant de 27 pays ont participé à la conférence. On a pu y croiser des représentants des Etats membres, des Institutions européennes, des différents niveaux de pouvoir belges, du secteur associatif et des ONG, du terrain,... actifs dans le domaine de la pauvreté et/ou du bien-être des enfants.

La conférence s'est basée sur une organisation participative : les participants ont été répartis en groupes de 10 personnes, et ont examiné (avec l'aide de facilitateurs professionnels²⁵⁶), par thème, ce qu'il manquait dans ces recommandations, et quels obstacles étaient rencontrés dans la lutte contre la pauvreté.

En marge de l'évènement s'est tenu un *Market Place* (ou salon) grâce à la présence, sous forme de stands, de nombreuses organisations actives sur le terrain.

Les résultats des échanges ont été réunis dans un rapport final intitulé « Who cares ? Feuille de route pour une recommandation pour combattre la pauvreté infantile », qui reprend de nombreuses recommandations regroupées en trois grandes catégories (accès aux ressources adéquates, accès aux services et aux opportunités, et participation des enfants). On peut les résumer comme suit :

- **S'assurer que les enfants grandissent dans des familles disposant de ressources adéquates pour rencontrer leurs besoins²⁵⁷ ;**

²⁵⁴ Cette note préparatoire s'est en réalité basée sur un document original rédigé par Sandy Ruxton, expert indépendant en droits des enfants, en s'inspirant très largement d'un chapitre sur la pauvreté infantile dans « A social inclusion roadmap for Europe 2020 », un document préparé à la demande de la Présidence belge de l'Union européenne 2010. Voyez *Who cares ? Feuille de route pour une recommandation pour combattre la pauvreté infantile*, Bruxelles, novembre 2010, p. 8.

²⁵⁵ La CODE et plusieurs de ses membres (ATD Quart Monde, Conseil de la Jeunesse, UNICEF) y ont participé activement.

²⁵⁶ Ce principe de participation active est appelé *Town Hall*.

²⁵⁷ Approche d'aide élargie au revenu.

- **S'assurer que les enfants, et spécifiquement les plus vulnérables, aient accès aux services qui favorisent leur bien-être actuel et futur, et les rendent capables de développer leurs pleines potentialités²⁵⁸ ;**
- **Promouvoir la participation active des enfants et des jeunes aux décisions qui les concernent²⁵⁹.**

Surtout, cette conférence a donné lieu à une déclaration signée par les représentants du Trio des représentants de la Présidence européenne 2010-2011²⁶⁰, qui « encourage une approche multidimensionnelle basée sur les droits de l'enfant et en lien avec son bien-être, qui implique notamment l'accès aux parents à un emploi décent, un support pour les familles, des services d'accueil d'enfants, ainsi que la participation des enfants dans le processus de prise de décision »²⁶¹.

Plus précisément, cette déclaration plaide pour :

- Une recommandation de l'Union en matière de lutte contre la pauvreté infantile et la promotion du bien-être des enfants ;
- L'établissement de sous-objectifs clairs et chiffrés visant à réduire la pauvreté infantile en vue d'atteindre l'objectif pauvreté de la Stratégie 2020 consistant à faire sortir au moins 20 millions d'enfants de la pauvreté en tenant compte de la pauvreté de chaque Etat ;
- Une prise en considération de la pauvreté infantile en tant que priorité de la Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale²⁶² ;
- Un focus sur la promotion du bien-être des enfants, dans toutes les politiques, et dans une perspective multidimensionnelle ;
- L'établissement d'un lien avec les travaux relatifs à la Stratégie européenne sur les droits de l'enfant²⁶³ ;
- Une attention particulière aux enfants en situation d'extrême pauvreté (enfants migrants, sans papiers, issus de minorités, enfants porteurs d'un handicap) ;
- La promotion de la participation.

Concernant le premier point, rappelons que le temps de sa Présidence, la Belgique a effectué un travail de plaidoyer auprès de tous les membres de l'Union européenne pour qu'ils s'engagent à adopter une approche politique et des mécanismes de contrôle prenant en considération la pauvreté et le bien-être infantile, sous la forme d'une recommandation commune. Toutefois, il n'y eut pas d'accord sous la présidence belge²⁶⁴.

²⁵⁸ Approche dite inclusive.

²⁵⁹ Approche des droits de l'enfant.

²⁶⁰ Déclaration du Trio (Espagne, Belgique, Hongrie) de la Conférence de la Présidence belge de l'UE, *op. cit.*

²⁶¹ Réponse du 20 mai 2011, de Philippe Courard, Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté.

²⁶² Concernant l'historique et les missions de la Plate-forme, voyez plus haut.

²⁶³ Communication de la Commission du 4 juillet 2006 – Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant, COM(2006) 367.

²⁶⁴ J. Hainsworth, (Eurochild), *Child poverty in Europe: did 2010 make a difference?*, Children in Scotland, 117, février 2011, <http://www.childreninScotland.org.uk>.

Dans son bilan de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne intitulé « Ensemble pour une Europe en action » présenté à l'attention de la presse le 20 décembre 2010²⁶⁵, Steven Vanackere, alors Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, a souligné que l'Année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale avait été largement illustrée par de nombreux débats et conférences ayant finalement abouti à l'approbation d'une Déclaration du Conseil²⁶⁶.

Notons qu'à la suite de la Déclaration susmentionnée, la Commission européenne s'est engagée à publier une Recommandation sur la pauvreté infantile et le bien-être des enfants en 2012.

Le dossier a par ailleurs été repris comme thématique prioritaire par la présidence hongroise, qui a d'ailleurs prévu des conclusions EPSCO²⁶⁷ portant spécifiquement sur la pauvreté infantile.

En outre, la pauvreté infantile a été inscrite comme priorité dans la Plate-forme européenne contre la pauvreté.

Enfin, des indicateurs et des objectifs sur la pauvreté des enfants ont été fixés dans les Plans nationaux de réforme de plus de 2/3 des Etats membres²⁶⁸.

IV.2 2010, année de diffusion des Observations finales du Comité des droits de l'enfant à l'attention de la Belgique

Outre d'avoir été l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'année 2010 a aussi été une année importante en termes de défense des droits de l'enfant tant au niveau national qu'international.

En effet, c'est en 2010 que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, organe de contrôle de l'application de la Convention des droits de l'enfant, a adressé ses recommandations (ou Observations finales) à l'attention de l'Etat belge, en vue d'une (meilleure) application de ladite Convention²⁶⁹.

Il s'agit d'un processus majeur dans la défense des droits des enfants²⁷⁰.

²⁶⁵ S. Vanackere, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, *Bilan de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne (1er juillet - 31 décembre 2010), Ensemble pour une Europe en action*, voyez le site Internet http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/Balans_voorzitterschap_FR_tcm313-114278.pdf.

²⁶⁶ Déclaration du Conseil, *L'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : œuvrer ensemble pour lutter contre la pauvreté en 2010 et au-delà*, 3053ème session du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs. Bruxelles, le 6 décembre 2010.

²⁶⁷ Le Conseil EPSCO regroupe les ministres de l'Union européenne de l'emploi, des affaires sociales et de la santé publique.

²⁶⁸ Courrier du 12 mai 2011 de l'Institut Emile Vandervelde.

²⁶⁹ La dernière fois que cet exercice avait été effectué, c'était en 2001-2002. Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 13/06/2002, CRC/C/15/add. 178. Le Rapport alternatif 2001 des ONG belges relatif à l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant est disponible via le site Internet de la CODE, et en particulier <http://www.lacode.be/rapport-alternatif-2001-des-ong.html>.

²⁷⁰ Pour un rappel rapide des tenants et aboutissants du processus, voyez la section ci-après.

Pour en revenir à l'année 2010, dans le cadre de ce que l'on appelle une pré-session qui s'est tenue à Genève le 1^{er} février 2010, le Comité des droits de l'enfant a entendu (à huit-clos) la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) et son homologue flamand la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen²⁷¹, le Délégué général aux droits de l'enfant²⁷² et le Kinderrechtencommissaris²⁷³, UNICEF Belgique²⁷⁴ (pour son projet What Do You Think ?²⁷⁵ réalisé en collaboration avec le Conseil de la Jeunesse²⁷⁶ et le Vlaams Jeugdraad²⁷⁷), ainsi qu'un représentant des personnalités académiques, membres d'Universités.

Les autorités belges ont quant à elles été entendues dans le cadre de la session publique du 2 juin 2010. Elles furent représentées par diverses entités nationales fédérales et fédérées. Plusieurs observateurs furent par ailleurs présents, notamment la CODE et plusieurs de ses membres²⁷⁸.

En plus de ces auditions, le Comité s'est basé sur divers rapports pour émettre ses Observations finales, qu'il a publiées le 11 juin 2010²⁷⁹, sous la forme de diverses recommandations adressées à l'Etat belge en vue d'améliorer l'application de la Convention dans notre pays. Nous verrons plus loin que de nombreuses recommandations ont porté sur la thématique transversale de la pauvreté infantile.

Parmi ces rapports, on retrouve celui déposé par le Délégué général aux droits de l'enfant et le Kinderrechtencommissaris²⁸⁰, celui des jeunes (coordonné par UNICEF/What Do You Think ?²⁸¹), et celui déposé en mars 2010 par les deux coordinations d'ONG pour les droits de l'enfant (la CODE et la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen), sous l'intitulé « Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant par la Belgique »²⁸². Ce rapport est alternatif au rapport officiel que la Belgique est tenue de déposer au Comité des droits de l'enfant, tous les cinq ans, compte tenu de sa ratification de la Convention²⁸³.

²⁷¹ La Kinderrechtencoalitie Vlaanderen est un réseau de 29 organisations non gouvernementales de défense des droits de l'enfant. Voyez <http://www.kinderrechtencoalitie.be>

²⁷² Voyez le site Internet du Délégué général aux droits de l'enfant, <http://www.dgde.cfwb.be/>

²⁷³ Voyez le site Internet du Kinderrechtencommissariaat, <http://www.kinderrechtencommissariaat.be/>

²⁷⁴ UNICEF Belgique, *Voilà ce que nous en pensons ! Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, op. cit. Lors de la pré-session du 1^{er} février, un film réalisé par les jeunes du projet a été présenté.

²⁷⁵ Voyez <http://www.unicef.be/fr/project-belgium/what-do-you-think>

²⁷⁶ Pour rappel, notons que par ailleurs le Conseil de la Jeunesse, tout comme UNICEF Belgique, sont membres de la CODE. Le site Internet du Conseil est : <http://www.conseildelajeunesse.be>.

²⁷⁷ Voyez le site Internet du Vlaams Jeugdraad, <http://www.vlaamsejeugdraad.be/>

²⁷⁸ DEI (Défense des Enfants International) Belgique, la Ligue des familles et UNICEF Belgique.

²⁷⁹ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 11/06/2010, CRC/C/BEL/CO/3-4.

²⁸⁰ *Rapport au Comité des droits de l'enfant. Rapport du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant et du Commissaire aux droits de l'enfant du Parlement flamand relatif aux troisième et quatrième rapports de la Belgique*, Pré-session janvier-février 2010.

²⁸¹ UNICEF Belgique, *Voilà ce que nous en pensons ! Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, op. cit.

²⁸² CODE, *Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par la Belgique*, op. cit.

²⁸³ Pour plus de précisions concernant le mécanisme de rapportage, voyez CODE, *Rapportage, rapports quinquennal, alternatif, etc. Quelques mots d'explication*, juillet 2010, téléchargeable dans la rubrique Publications de notre site Internet <http://www.lacode.be>.

a) Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (mars 2010)

Pour une meilleure compréhension, un rappel du processus d'ensemble est proposé dans la section ci-dessous. Suivra, une présentation du Rapport alternatif 2010 des ONG sous l'angle de la pauvreté des enfants.

Le processus de rapportage

Comme introduit précédemment, c'est le Comité des droits de l'enfant, créé en 1991, qui exerce le mécanisme de contrôle de la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ainsi que de ses deux Protocoles facultatifs de 2000²⁸⁴. Plus précisément, le Comité examine les progrès accomplis et les manquements dans l'exécution des obligations contractées par les Etats parties.

Pour qu'un contrôle et qu'une évaluation soient assurés, les Etats doivent soumettre, au Comité, des rapports sur les mesures qu'ils ont adoptées pour donner effet aux droits reconnus aux enfants, et ce dans les deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention (en Belgique : 1992²⁸⁵), puis (ensuite) tous les cinq ans. On parle à ce sujet du **rapport officiel** (périodique ou quinquennal²⁸⁶).

Il est notamment attendu que ces rapports indiquent les facteurs et les difficultés ayant empêché l'Etat de s'acquitter pleinement de ses obligations. Ils doivent également contenir des renseignements suffisants pour donner au Comité une idée précise de l'application de la Convention²⁸⁷.

A côté de cela, toujours pour promouvoir l'application effective de la Convention et de ses deux protocoles facultatifs, le Comité invite les institutions spécialisées à lui présenter des rapports sur l'application de la Convention dans des secteurs relevant de leurs domaines d'activités²⁸⁸.

Il s'agit de **rapports alternatifs**. Le Comité confère ainsi aux organisations non gouvernementales et à d'autres experts un rôle de contrôle de l'application de la Convention, puisque ces institutions sont invitées à formuler leurs observations sur l'état du droit et la mise en œuvre de celui-ci afin de compléter le rapport officiel dans les domaines où il n'en fournit pas suffisamment et sur les

²⁸⁴ Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, signé à New York le 25 mai 2000, approuvé par la loi du 29 avril 2002, *M.B.*, 17 septembre 2002; Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, signé à New York le 25 mai 2000, approuvé par la loi du 9 février 2006, *M.B.*, 27 mars 2006.

²⁸⁵ Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, *M.B.*, 17 janvier 1992.

²⁸⁶ Notons que ce délai de 5 ans n'est jamais respecté du fait de l'important retard pris par le Comité dans l'analyse des dossiers.

²⁸⁷ Art. 44 § 2 de la Convention.

²⁸⁸ Art 45 a. de la Convention.

questions sensibles pour lesquelles les ONG ou d'autres experts considèrent que l'information officielle transmise est incorrecte ou partielle.

La CODE et la Kinderrechtencoalitie ont déposé leur troisième rapport alternatif le 4 mars 2010 au Comité dans une version anglaise²⁸⁹. Il avait été demandé de fournir un rapport synthétique. L'accent a été mis sur les sujets de préoccupations et les recommandations.

La pauvreté, thème transversal du Rapport alternatif des ONG

La pauvreté a constitué un thème principal du rapport des ONG de 2010. Son caractère multidimensionnel et son impact transversal sur tous les droits furent rappelés.

En guise d'introduction de la problématique, une section a proposé quelques illustrations de l'impact de la pauvreté sur les droits de l'enfant, sur les thèmes suivants :

- L'accès aux soins de santé ;
- La non-gratuité, l'échec scolaire et les relégations vers l'enseignement spécialisé ;
- Les placements abusifs encore trop nombreux ;
- Le manque de places d'accueil pour la petite enfance ;
- Le droit aux loisirs, au sport et à la culture.

Les recommandations des ONG en lien avec la pauvreté des familles et son impact sur les droits de l'enfant tel que formulées en 2010 peuvent être résumées comme suit :

- 1) Afin de permettre l'accès de tous les enfants à leurs droits, assurer à toutes les familles un niveau de vie suffisant. Coordonner les politiques qui ont un impact sur les droits de l'enfant (fiscalité, allocations familiales, logement, emploi, éducation, intégration et égalité des chances, etc.).
- 2) Favoriser le maintien de l'enfant dans sa famille dans les meilleures conditions possibles, en attribuant prioritairement des moyens au soutien à la parentalité, en concertation avec les personnes concernées.
- 3) Concentrer les dépenses en faveur des services d'éducation et d'accueil des enfants financés par le biais de systèmes flexibles donnant la priorité aux enfants vulnérables.
- 4) Instaurer une véritable gratuité de l'enseignement obligatoire. Développer des moyens de soutien et de remédiation dans le cadre scolaire, dès (et chaque fois) qu'une difficulté apparaît. Améliorer les relations famille-école dans le sens d'un réel partenariat éducatif dans le respect du rôle de chacun. Lutter contre la dualisation de l'enseignement, les redoublements et les orientations négatives.
- 5) Améliorer le soutien à la petite enfance.

²⁸⁹ Ce rapport, dont les données sont à jour au 15 janvier 2010, est disponible via le site Internet des ONG (<http://www.lacode.be>, <http://www.kinderrechtencoalitie>) ainsi que via le réseau mondial d'information des droits de l'enfant CRIN (« Child Rights Information Network ») <http://www.crin.org>. Notons que le 5 janvier 2010, la CODE a déposé une note synthétique relative à ses sujets de préoccupation principaux en vue de la pré-session qui retient quatre groupes d'enfants plus vulnérables dont font partie les enfants pauvres : CODE, *Note à l'attention du Comité des droits de l'enfant - Principaux sujets de préoccupation de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant*, Bruxelles, décembre 2009, <http://www.lacode.be>.

- 6) Améliorer la collecte des données, en faisant notamment le lien entre pauvreté, accès aux droits de l'enfant et migration.
- 7) Développer une politique de logement décent pour tous.

Notons que l'ensemble des sections du Rapport alternatif 2010²⁹⁰ proposent une analyse de la situation des droits de l'enfant en Belgique sous l'angle de la pauvreté des familles, et que de nombreuses recommandations en lien sont proposées.

Lors de la pré-session du 1^{er} février 2010, des questions sur les sujets les plus divers ont été posées aux représentants présents (ONG, Délégué général, etc.). La question de la pauvreté en fit bien entendu partie, le Comité s'inquiétant en particulier de ce qu'un pays au PIB (Produit Intérieur Brut) si élevé ait un taux de pauvreté de 18,5%.

Le Comité des droits de l'enfant a publié ses Observations finales le 11 juin 2010²⁹¹. Pour rappel, il s'agit d'un important document qui reprend diverses recommandations des ONG, des instances indépendantes et des enfants eux-mêmes. Le point ci-dessous y est spécifiquement consacré.

b) Observations finales du Comité des droits de l'enfant (juin 2010)

Les Observations finales 2010 du Comité des droits de l'enfant à la Belgique constitue un texte très attendu qui comporte 88 Observations finales (OF)²⁹² relatives à l'application de la Convention, soit 56 de plus qu'en 2002²⁹³. Le Comité y félicite l'Etat belge pour les progrès accomplis, tout en lui soumettant divers sujets de préoccupation. En outre, il a formulé de nombreuses recommandations en vue d'améliorer la mise en œuvre de la Convention dans notre pays.

Les 39 ONG de défense des droits de l'enfant organisées en coalitions, les institutions indépendantes et les représentants des enfants ont accueilli très positivement ces recommandations adressées à l'Etat belge²⁹⁴ et ont réalisé diverses actions en vue de leur information²⁹⁵.

Dans ses Observations finales du 11 juin 2010, le Comité des droits de l'enfant a émis de nombreuses recommandations concernant les enfants en situation de pauvreté, qui ont rencontré diverses préoccupations de la CODE.

²⁹⁰ Ces parties portent respectivement sur la participation, la violence, la justice juvénile, la migration, l'enseignement et le temps libre, l'aide à la jeunesse, le soutien à la parentalité et la filiation, la santé, les médias et la consommation.

²⁹¹ Pour une analyse complète des Observations finales, voyez l'analyse de la CODE, *Ce que les Nations Unies recommandent à la Belgique en matière de droits de l'enfant. Analyse de synthèse des Observations finales du 11 juin 2010 du Comité des droits de l'enfant*, décembre 2010, <http://www.lacode.be>

²⁹² Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 11/06/2010, CRC/C/BEL/CO/3-4.

²⁹³ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 13/06/2002, CRC/C/15/Add. 178.

²⁹⁴ Excepté deux Observations relatives à la mendicité des mineurs (72 et 73), voir ci-dessous.

²⁹⁵ Citons en particulier la rencontre interparlementaire du 2 décembre 2010 intitulée *Le rôle des parlementaires dans la mise en œuvre des Observations finales du Comité pour les droits de l'enfant des Nations Unies* organisée au Sénat par la CODE, la KIRECO, UNICEF Belgique et les deux ombudsmen.

Pour débiter (Observation finale 8), le Comité a invité la Belgique à prendre toutes les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations formulées dans les Observations finales de 2002 qui n'ont pas encore été mises en œuvre ou qui l'ont été insuffisamment, notamment celles relatives à la **coordination**, à la **collecte de données** et à la **discrimination à l'égard des enfants vivant dans la pauvreté**.

En matière de budget (Observation finale 20), le Comité s'est dit préoccupé de constater que **les dépenses sociales sont comparativement faibles** par rapport à celles d'autres pays de l'OCDE²⁹⁶, il s'est également dit préoccupé par le **nombre particulièrement élevé d'enfants vivant dans la pauvreté**. Il a recommandé une plus grande visibilité des budgets attribués aux enfants, ainsi que l'attribution de budgets affectés aux enfants défavorisés ou particulièrement vulnérables et leur protection, y compris en cas de crise économique ou de situation exceptionnelle.

En matière de collecte de données (Observation finale 22), le Comité a manifesté sa préoccupation quant au **caractère fragmenté des données** qui concernent les enfants. Il a rappelé qu'une attention particulière doit être portée aux groupes vulnérables pour permettre un suivi des discriminations dont ils sont l'objet et afin de les combattre efficacement.

Dans son Observation finale 32 relative à la non-discrimination, le Comité prie la Belgique de collecter des données afin de mettre en œuvre une stratégie globale de lutte contre toute forme de discriminations des enfants, dont sont notamment victimes les enfants pauvres.

De nombreuses recommandations concernent spécifiquement les enfants en situation de pauvreté.

En particulier, le Comité s'est dit vivement préoccupé par les multiples formes de discrimination dont font l'objet les enfants en situation de pauvreté en Belgique, notamment en ce qui concerne **l'accès à l'éducation, les soins de santé et les loisirs**.

Dans son Observation finale 45 relative au milieu familial, le Comité recommande à la Belgique d'étudier les motifs des **longues listes d'attente pour bénéficier des services sociaux appropriés**, et de **multiplier les services de prise en charge des enfants accessibles à tous**, quel que soit le statut économique de la famille, de favoriser le développement de la petite enfance et l'encadrement par du personnel formé.

Dans son Observation finale 47 relative aux enfants privés de milieu familial, le Comité demande de modifier le cadre juridique afin de **prévenir le placement abusif d'enfants en institutions** et, dans ce but, d'accorder aux familles une aide sociale et économique voire juridique, si nécessaire. Le Comité recommande de privilégier les structures d'accueil de type familial (par opposition à celles en établissements tels que home, etc.)²⁹⁷.

²⁹⁶ Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

²⁹⁷ Sur la question des enfants privés de leur milieu familial, voyez les analyses ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles, en particulier celles publiées sous le titre général *Grande pauvreté et droits de l'enfant, les enfants pauvres et leurs familles riches, des droits fondamentaux en friche...*, 2008. L'analyse n° 5 traite du droit à la vie

En matière de droit à un niveau de vie suffisant (Observation finale 65), le Comité recommande à la Belgique de **continuer à lutter contre la pauvreté infantile dans une perspective pluridimensionnelle**, ainsi que de **renforcer le système d'allocations familiales** en particulier au profit des familles monoparentales et des familles nombreuses et/ou dont les parents sont sans emploi. Enfin, il recommande **l'inclusion des femmes et des enfants sans abri** ainsi que **des enfants étrangers non accompagnés** dans les bénéficiaires prioritaires.

Notons que deux observations finales portent sur la **mendicité des enfants** (Observations finales 72 et 73). Le Comité demande que la Belgique interdise expressément le recours aux enfants pour mendier en rue, que les adultes impliqués soient ou non les parents. La CODE, ainsi que l'ensemble du secteur associatif de défense des droits de l'enfant, est en désaccord avec le contenu de ces deux observations. La CODE a formulé ces constats au Comité des droits de l'enfant²⁹⁸ en rappelant la nécessité de ne pas céder à la répression et d'apporter à ces familles particulièrement précarisées des réponses sociales.

En matière de participation (Observations finales 36 et 38), le Comité recommande à la Belgique de veiller au respect des opinions de l'enfant et de **promouvoir la participation** de tous les enfants à tous les niveaux de pouvoir, mais aussi au sein de la famille, de l'école et de la communauté, en s'attachant en particulier aux enfants appartenant à des groupes vulnérables. Le Comité cite notamment les enfants vivant dans la pauvreté.

En matière d'éducation (Observations finales 67 et 69), le Comité invite instamment la Belgique à **garantir la gratuité de l'enseignement**, et en particulier à :

- a) Veiller à ce que les enfants issus de familles pauvres ne soient plus relégués dans l'enseignement spécial ;
- b) Réduire la disparité des résultats, en accordant une attention particulière à la promotion de l'enseignement des enfants d'origine étrangère ;
- c) Développer des stratégies non-répressives pour lutter contre le décrochage scolaire.

Dans son Observation finale 71, le Comité prie la Belgique d'intensifier ses efforts en vue de garantir à tous les enfants le droit au repos et aux loisirs, en particulier les enfants hébergés dans les centres d'accueil, les enfants handicapés, les enfants hospitalisés en psychiatrie ou issus de familles défavorisées.

En matière de **santé** (Observation finale 57), le Comité recommande à la Belgique de prendre d'urgence des mesures ciblées pour suivre l'état de santé des enfants issus des familles les plus défavorisées au cours de leur première année de vie, garantir l'accès aux services de santé à tous les enfants et encourager les parents à rechercher des services de santé accessibles à leurs enfants. Il

familiale (le placement, déni du droit de vivre en famille ?) ; celle portant le n° 7 porte sur le droit de l'enfant et de sa famille à l'aide et à la protection de l'état (droit de faire valoir leur point de vue).

²⁹⁸ Une analyse de la CODE y a été consacrée *Analyse des Observations finales 2010 du Comité des droits de l'enfant relatives à la mendicité des mineurs*, site Internet <http://www.lacode.be> (rubrique Publications/pauvreté et mendicité).

recommande également de revoir les systèmes d'assurance-maladie afin d'abaisser le coût des services de santé pour les familles les plus défavorisées.

Comme on le voit, le Comité a porté une grande attention à la situation des enfants pauvres²⁹⁹ et, dans la lignée des recommandations des ONG, a enjoint à l'Etat belge de porter une attention transversale à la pauvreté et son impact sur les droits des enfants.

²⁹⁹ Voir aussi UNICEF, *Les droits de l'enfant en Belgique sous la loupe. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies n'est pas tendre avec la Belgique*, <http://www.unicef.be/fr/page/les-droits-de-lenfant-en-belgique-sous-la-loupe>.

V. Le bilan de l'année 2010 : actions et mesures prises visant les familles et les enfants touchés par la pauvreté

Ce cinquième chapitre propose une analyse des actions et mesures susceptibles de contribuer à la lutte contre la pauvreté des familles et des enfants qui ont été prises dans le cadre ou suite à l'Année européenne 2010.

Il débute par un rappel du contexte européen post-2010 dans la perspective étudiée, et notamment des engagements de l'Europe en matière de lutte contre la pauvreté infantile et de promotion du bien-être des enfants.

Ensuite, une analyse du suivi de l'Année 2010 par la Belgique et par la Fédération Wallonie-Bruxelles, sera proposée. Dans cette seconde partie, après avoir décrit notre méthodologie de travail, nous présenterons notre analyse en deux temps : pour commencer, seront présentées les réponses obtenues de divers mandataires politiques quant à leurs mesures prises suite à l'Année 2010, en particulier pour les enfants et les familles en situation de précarité socio-économique. Ensuite, nous exposerons l'évaluation de l'impact de l'Année 2010 pour les enfants et les familles telle qu'effectuée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) et ses membres³⁰⁰. Nous verrons que cette évaluation a pu être enrichie par le regard de plusieurs experts des domaines de l'enfance et de la pauvreté.

V.1 Suivi de l'Année 2010 au niveau européen

Notons d'emblée que des évaluations des Années européennes ont lieu à un niveau européen, généralement dans les douze mois qui suivent l'Année elle-même. Concernant précisément l'Année européenne 2010, il est attendu de la Commission européenne qu'elle présente, au plus tard le 31 décembre 2011, un rapport au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur la mise en œuvre, les résultats et l'évaluation globale des actions prévues dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale³⁰¹.

Pour rappel, dans le cadre de sa présidence du Conseil de l'Union européenne, le Gouvernement belge a insisté auprès de tous les membres de l'Union européenne pour qu'ils s'engagent, sous la forme d'une recommandation commune, à adopter une approche politique et des mécanismes de contrôle prenant en considération la pauvreté et le bien-être infantiles.

³⁰⁰ Pour rappel, les membres de la CODE sont Amnesty International, ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles, Badje, le BICE Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI Belgique section francophone, ECPAT Belgique, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique, UNICEF Belgique. Voyez le site Internet de la CODE <http://www.lacode.be>.

³⁰¹ Art. 15 de la Décision n°1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La CODE assurera un suivi de cette analyse européenne, courant 2012.

Plus précisément, la présidence belge, qui -comme précisé plus haut- s'est tenue du 1^{er} juillet au 31 décembre 2010, s'était fixée pour objectif de faire en sorte que la Commission recoure à un instrument plus « fort » que les précédents cadres de coopération, à savoir les recommandations, pour inciter les Etats membres à agir contre la pauvreté infantile.

Toutefois, il n'y eut pas d'accord en ce sens sous cette présidence.

Rappelons aussi que dès septembre 2010, le Trio des représentants de la Présidence européenne 2010-2011 (Espagne-Belgique-Hongrie) a signé une déclaration encourageant une approche multidimensionnelle basée sur les droits de l'enfant, en lien avec le bien-être de celui-ci³⁰².

Ce faisant, le Trio a invité les Etats membres de l'Union à améliorer en priorité :

- La situation financière des familles à deux enfants ;
- L'accès aux différents services ;
- La participation des enfants à la vie sociale.

L'Année européenne 2010 s'est officiellement clôturée le 17 décembre par l'approbation de la Déclaration du Conseil du 6 décembre 2010 intitulée « L'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : œuvrer ensemble pour lutter contre la pauvreté en 2010 et au-delà »³⁰³.

Cette déclaration constitue l'expression (en cinq temps) de l'engagement des Etats membres de l'Union de faire de la lutte contre la pauvreté une priorité. On peut y lire que :

- 1) Les résultats de l'Année européenne 2010 sont « une incitation à aller plus loin ». Le texte précise que cette année « a permis aux exclus de se faire entendre davantage. Elle a contribué à mettre en lumière une réalité souvent sous-estimée ou mal comprise dans l'une des régions les plus riches du monde » ;
- 2) L'adoption de la Stratégie Europe 2020 a constitué une avancée majeure³⁰⁴ ;
- 3) La promotion des valeurs de l'Union européenne, et en particulier le droit fondamental à vivre dans la dignité, est une nécessité ;
- 4) Les défis sont nombreux, parmi lesquels la lutte contre la pauvreté infantile. Plus précisément, il importe de « prévenir et atténuer la pauvreté des familles, investir dans la protection sociale et l'éducation et la formation, en particulier durant les premières années, et autonomiser les enfants, conformément aux droits fondamentaux et notamment à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant » ;
- 5) « L'héritage de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010) continuera à être fructifié dans le cadre de l'initiative phare intitulée 'Une Plate-forme européenne contre la pauvreté'. L'inclusion active et la lutte contre la pauvreté des enfants et de leurs familles devraient occuper une place centrale dans ce contexte ».

³⁰² Pour plus de détails et notre analyse, voyez la section IV.1.

³⁰³ Déclaration du Conseil, *L'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : œuvrer ensemble pour lutter contre la pauvreté en 2010 et au-delà*, op. cit.

³⁰⁴ Voyez plus haut.

Et après ? En 2011... et concrètement ?

La pauvreté des enfants a été reprise comme thématique prioritaire par la présidence hongroise³⁰⁵ mise en place dès le 1^{er} janvier 2011. Celle-ci a notamment commandé une recherche susceptible d'élaborer une proposition de monitoring permettant de suivre l'évolution de la pauvreté et du bien-être des enfants au niveau européen. Ce rapport, connu sous le nom de rapport TARKI, a été publié en mai 2011³⁰⁶. Il comporte une analyse de la pauvreté dans les Etats membres de l'Union, répartis en 4 groupes. Des recommandations à leur attention y sont également formulées³⁰⁷.

De son côté, la Commission européenne a adopté les Conclusions du Conseil de l'Union européenne du 17 juin 2011 sur la lutte contre la pauvreté infantile et la promotion du bien-être des enfants³⁰⁸, qui fut organisé sous la Présidence hongroise.

Ces Conclusions invitent (une fois de plus) les Etats membres à :

- Intégrer les aspects de pauvreté infantile dans leurs politiques nationales ;
- Prendre en compte le caractère multidimensionnel de la question ;
- Ne pas perdre de vue que la lutte contre la pauvreté des enfants est indissociable des situations des familles ;
- Améliorer l'accès à des services de qualité (notamment concernant le développement et l'accueil de la petite enfance) et à un logement décent ;
- Garantir l'accès à un enseignement de qualité tout au long de l'enfance, y compris en luttant contre le décrochage scolaire, ainsi qu'à des soins de santé de qualité, et à des protections et aides adéquates.

Quant à la Commission européenne, elle s'est fixée comme objectifs de :

- Présenter en 2011 une communication accompagnant une proposition de recommandation du Conseil concernant les politiques de lutte contre l'abandon scolaire ;
- Lancer une initiative de grande ampleur en faveur d'interventions plus efficaces à tous les niveaux d'enseignement pour lutter contre le cercle vicieux de l'inégalité ;
- Proposer en 2012 une recommandation sur la pauvreté infantile et le bien-être des enfants, présentant des principes communs et des outils de suivi efficaces pour prévenir et combattre la pauvreté des enfants.

Comme le précisent les Conclusions du Conseil du 17 juin 2011, « cette recommandation pourrait suivre une approche large et aborder les trois questions qui avaient été abordées lors de la Conférence européenne de septembre 2010 consacrée à la pauvreté infantile, à savoir l'existence de ressources suffisantes pour les familles avec enfants, l'accès à des services de qualité (notamment pour les plus vulnérables) et les dispositifs permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale

³⁰⁵ L'intégration des Roms a constitué l'une des autres priorités phares de la présidence hongroise.

³⁰⁶ Le rapport TARKI est disponible sur le site Internet <http://www.tarki.hu>, et en particulier via la page : http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/tarki_chwb_mainreport_online.pdf.

³⁰⁷ Pour une analyse de la situation en Belgique et des recommandations à son attention, voyez la section suivante du chapitre, en sachant que rien de vraiment neuf n'en est ressorti...

³⁰⁸ *Conclusions du Conseil Lutte contre la pauvreté infantile et promotion du bien-être des enfants, op. cit.*

ainsi que la participation des enfants et des jeunes à la prise de décisions ayant une incidence sur leur vie³⁰⁹.

En particulier, cet engagement de recommandation est attendu avec impatience, dans la mesure où les politiques européennes ont un impact sur les politiques nationales et régionales. Comme le rappelle Eurochild, le fait d'adhérer à une recommandation peut sembler quelque chose de purement bureaucratique mais en réalité, à long terme, cela peut influencer la manière dont les hommes et femmes politiques font leur travail, en ce y compris l'impulsion et la mise en place de nouvelles politiques³¹⁰.

Plus récemment, le 18 novembre 2011, le Parlement européen a adopté une résolution sur la Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale³¹¹. On peut notamment y lire que « l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010) est parvenue à sensibiliser l'opinion publique et à susciter un engagement politique ». Cette résolution comporte 11 recommandations portant spécifiquement sur les enfants³¹². De manière intéressante, celles-ci ont pu prendre en compte de nombreux amendements³¹³ introduits par l'intergroupe parlementaire Comité Quart Monde « Extrême pauvreté et droits de l'Homme »³¹⁴.

En résumé, au niveau européen, on retiendra peut-être surtout un mouvement général vers la reconnaissance de la lutte contre la pauvreté, et notamment de la pauvreté infantile, comme objectif prioritaire.

L'Année européenne 2010³¹⁵ a coïncidé avec les premiers pas de l'Europe 2020, cette stratégie sur 10 ans³¹⁶ visant entre autres une réduction de 25% du taux de pauvreté (ce qui correspond à 20 millions de personnes, à travers l'Europe), et en particulier une suppression de la pauvreté des enfants³¹⁷.

Pour rappel, le précédent plan stratégique sur 10 ans de l'Union européenne (connu sous l'intitulé « Stratégie de Lisbonne ») ne prévoyait qu'un « impact décisif » en matière de lutte contre la pauvreté. Pour certains, cela n'impliquait qu'un engagement flou (qui plus est non chiffré)³¹⁸. Or cette fois, chaque Etat membre est dans l'obligation d'adapter sa politique à l'engagement pris...

³⁰⁹ Point 22 des conclusions susmentionnées.

³¹⁰ Voyez notamment J. Hainsworth, (Eurochild), *op. cit.*

³¹¹ Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2011 sur la Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2011/2052(INI)).

³¹² C'est sans compter, bien sûr, l'ensemble des recommandations qui concernent les familles, et donc les enfants.

³¹³ Voyez notamment ATD Quart Monde Belgique, *Parlement européen : lutte contre la pauvreté*, 1^{er} décembre 2011, <http://www.atd-quartmonde.be/+Parlement-europeen-lutte-contre-la+.html>

³¹⁴ L'intergroupe « Extrême pauvreté et droits de l'Homme – Comité Quart Monde » a pour objectif d'introduire les préoccupations des personnes en situation de pauvreté dans les travaux du Parlement européen. Pour plus de précisions, voyez notamment : <http://www.atd-quartmonde.org/Le-Comite-Quart-Monde.html>.

³¹⁵ Pour rappel, la thématique de l'Année 2010 a été choisie en 2008.

³¹⁶ 2010-2020.

³¹⁷ Voyez la section IV.1.

³¹⁸ Tel est notamment le point de vue d'Eurochild, voyez J. Hainsworth, *op. cit.*

Rappelons toutefois qu'un engagement chiffré n'implique pas pour autant l'assurance d'un suivi.

Avant de poursuivre en abordant le suivi de l'Année 2010 par la Belgique, nous souhaiterions revenir un instant sur le risque d'effet pervers de la stratégie Europe 2020, qui « laisse toute une partie de la population au ban de la société ». Comme le rappelle notamment Dominique Visée-Leporcq, d'ATD Quart Monde, que se passera-t-il pour l'accès aux droits fondamentaux des 60 millions de pauvres sur les 80 que compte l'Union européenne ?³¹⁹

D'ailleurs, à la veille du Conseil susmentionné, l'intergroupe « Extrême Pauvreté et droits de l'homme – Comité Quart Monde » du Parlement européen n'avait pas manqué d'en alerter José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, Herman Van Rompuy, Président du Conseil européen et Jerzy Buzek, Président du Parlement. Ce faisant, l'intergroupe a appelé à « inverser la logique, à mettre la lutte contre la pauvreté au premier rang des priorités de l'Union européenne (...), à faire des propositions concrètes sur l'éducation des jeunes, la formation, la santé, le logement, les salaires des travailleurs pauvres. (...) Les pauvres ont aussi des talents et des savoirs. À condition de recevoir une éducation de qualité, leurs enfants contribueront à la richesse de l'Europe de demain. Ils ne demandent pas la charité mais la dignité »³²⁰.

Reconnaissons que le Conseil n'a pas pris pour autant des engagements concrets mesurables...

Et l'Union, à ce stade, n'a pas non plus pensé établir des partenariats avec les personnes en situation de pauvreté et les organisations de la société civile où elles choisissent de s'exprimer librement. « Car ce sont les plus pauvres eux-mêmes qui peuvent mieux le dire, en dialogue avec les autres acteurs, si une politique est réellement efficace ou non »³²¹.

V.2 Suivi de l'Année 2010 au niveau belge

Dans les pages qui suivent, nous présentons notre analyse du suivi, pour les enfants et les familles, de l'année 2010 en tant qu'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et également année de diffusion des Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies à l'attention de la Belgique.

Dans un premier temps, nous présenterons nos options méthodologiques.

Ensuite, nous détaillerons les implications de l'Année 2010 selon les mandataires politiques.

Puis seront analysées, les implications potentielles, du point de vue de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), de l'année pour les professionnels (hors politiques), les familles et les enfants, ainsi que pour le grand public.

³¹⁹ Voyez aussi ATD Quart Monde, *Europe 2020 : Eradiquer la pauvreté ?*, Feuille de route Quart Monde, n° 394, avril 2010, <http://www.atd-quartmonde.org>.

³²⁰ *Ibidem*.

³²¹ *Ibidem*.

a) Options méthodologiques

En vue de réaliser notre bilan de l'Année 2010 pour les enfants et les familles en Belgique, nous avons veillé à multiplier nos méthodes et sources d'analyse.

Fin mars 2011, un courrier postal a été envoyé à 31 mandataires politiques belges (Ministres, Secrétaires d'Etat, Présidents de partis,...), de différents niveaux de pouvoir (fédéral, communautaire, régional³²²) en charge de matières liées, directement ou indirectement, aux questions de pauvreté. Nous leur avons demandé quelles mesures ils avaient adoptées dans le prolongement de l'Année 2010³²³, en vue de réduire la pauvreté des familles et des enfants en Belgique. Entre avril et juillet 2011, 13 réponses nous sont parvenues, pour la majorité, très détaillées. Ce taux de 41,9% de participation est à noter.

Entre octobre et décembre 2011, afin de nourrir notre analyse, nous nous sommes entretenus avec quelques experts³²⁴ sur l'apport de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et sur leurs représentations de l'impact de celle-ci, pour les familles et les enfants. En particulier, nous avons eu l'occasion de rencontrer Geneviève Bazier et son équipe (Office national de la naissance et de l'enfance/ONE), Françoise De Boe (Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme), Christine Mahy (Réseaux belge et wallon de lutte contre la pauvreté) et Dominique Visée-Leporcq (ATD Quart Monde Wallonie Bruxelles). Nous nous sommes également entretenus avec Jef Geboers, coordinateur de la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, homologue flamand de la CODE, et aussi, dans le cadre de réunions mensuelles, avec l'ensemble des membres de la CODE, à savoir Amnesty international, ATD Quart Monde, Badje, le BICE Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI Belgique section francophone, ECPAT Belgique, la Ligue des familles, la Ligue des droits de l'Homme, Plan Belgique, et UNICEF Belgique.

En complément, fin octobre 2011, un questionnaire a été envoyé à une douzaine de partenaires potentiels supplémentaires. Toutefois, aucune suite n'y a été donnée³²⁵.

Au départ des réponses obtenues des mandataires politiques ainsi que des entretiens menés avec des experts en matière d'enfance et de pauvreté, une analyse essentiellement qualitative a été effectuée.

³²² Bien qu'ils aient des compétences en la matière, les élus locaux n'ont pas été contactés. Cet aspect pourrait évidemment faire l'objet d'une étude en soi.

³²³ Dans notre courrier, le double contexte de l'année 2010 (Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et année de diffusion des recommandations du Comité des droits de l'enfant à la Belgique) fut rappelé. Afin de récolter notre matériel, il a été précisément demandé aux mandataires politiques de « nous faire connaître les dispositions (...) prises afin de lutter contre la pauvreté infantile » dans le prolongement de l'année 2010.

³²⁴ Ces experts font partie des réseaux de contact de la CODE ou de ses membres. Notons que le temps nous a manqué pour entendre beaucoup plusieurs d'acteurs des secteurs.

³²⁵ Cette absence de réponse nous semble pouvoir s'expliquer par le délai court de réponse donné, lié à notre propre « timing » (à savoir une publication en décembre 2011). Elle peut peut-être aussi s'expliquer par le caractère flou des tenants et aboutissants de l'Année européenne 2010. Nous reviendrons sur cette idée dans la suite de notre analyse.

Enfin, nous avons pensé qu'il serait intéressant d'effectuer un coup de sonde au départ du site Internet de la CODE, en vue d'une évaluation quantitative d'informations mises en ligne en lien avec la pauvreté infantile (et d'éventuelles problématiques connexes)³²⁶.

Bien sûr, l'ensemble de notre travail a été nourri par de nombreuses lectures (articles, recommandations, feuilles de route³²⁷, etc.).

Rappelons que notre analyse représente le point de vue de la CODE en tant qu'acteur des droits de l'enfant en Belgique, et en particulier en Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce point de vue s'est nourri de différents partenariats et échanges et n'est certainement pas exhaustif.

b) Les implications de l'Année 2010 selon les mandataires politiques

L'objectif que nous nous étions fixé était donc de dresser un bilan critique de l'impact de l'Année 2010 en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Belgique dans la perspective des droits de l'enfant.

A cette fin, nous nous basons notamment sur l'analyse, présentée dans les lignes qui suivent, des 13 réponses reçues de mandataires politiques (niveaux fédéral, communautaire³²⁸ et régional) à un courrier de la CODE.

Rappelons que nous avons obtenu un taux de réponse de près de 42%. Ces courriers furent le plus souvent très détaillés, ce qui peut témoigner de l'attention portée à notre demande et/ou à la problématique.

Notre intérêt s'est porté sur les initiatives et mesures nouvelles, de tous types, et de toutes origines (secteurs associatif, institutionnel, etc.), dont on peut penser qu'elles ont bénéficié de l'impulsion de l'année 2010 en tant qu'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Or, une réponse fréquemment reçue des mandataires politiques peut être libellée comme suit : « L'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été l'occasion de renforcer les activités structurelles tout en créant des opportunités nouvelles ».

Une analyse plus en détails des réponses obtenues nous a permis de constater que, parmi la liste des initiatives visant à réduire la pauvreté infantile présentées par nos contacts comme découlant spécifiquement de l'Année 2010, nombreuses étaient en réalité des initiatives soit récurrentes soit nouvelles, mais réfléchies (voire entamées) avant 2010.

Notons aussi que, d'une manière générale, de nombreuses réponses furent redondantes.

³²⁶ Une analyse des médias audiovisuels et écrits mériterait également d'être menée.

³²⁷ Pour l'ensemble des références, voyez notre bibliographie.

³²⁸ Fédération Wallonie-Bruxelles.

Malgré la transversalité de la thématique de la pauvreté et l'impact de cette dernière sur tous les droits de l'enfant (de la santé à l'éducation en passant par la participation, etc.³²⁹), on ne pourra que s'étonner de la réponse de quelques mandataires politiques, à savoir que la pauvreté des enfants et des familles ne relève pas de leurs compétences.

D'autres courriers obtenus précisent qu'une attention n'est pas portée directement par le mandataire, dans le cadre de sa politique menée, ni à la pauvreté, ni aux droits de l'enfant (et encore moins aux perspectives croisées), si ce n'est via un thème très spécifique... éventuellement stigmatisant pour les familles les plus démunies.

Ainsi, par exemple, le Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'Egalité des chances nous a précisé que la politique en la matière s'est concentrée sur cinq thèmes³³⁰, mais que « la politique régionale en matière d'égalité des chances ne vise pas directement les droits de l'enfant et n'est pas une politique orientée exclusivement vers la lutte contre la pauvreté. Toutefois, le travail que la Région mène en matière d'égalité des genres et de lutte contre la violence conjugale joue un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté et a un impact considérable sur la politique familiale en général et sur l'aide aux parents en particulier. »³³¹

Le pourcentage d'absence de réponse à notre courrier³³², qui s'élève à un peu de plus de 58%, nous semble aussi interpellant. Comment ne pas l'interpréter, au moins en partie, comme le fait que les mandataires contactés ne se sentent pas concernés par la question et/ou n'y ont pas prêté une attention spécifique dans le cadre de leurs actions en 2010-2011 ?

A la lecture des réponses reçues, il est apparu que l'impact de l'Année 2010 (mesures et actions prises) pouvait être structuré en quatre grandes catégories, que nous nommerons :

- Politique et législation
- Financement
- Etudes et recherche de bonnes pratiques
- Sensibilisation et diffusion de bonnes pratiques

Comme son nom l'indique, la catégorie « Politique et législation » reprend les mesures législatives (au sens large) prises dans le prolongement de l'année 2010 : lois, décrets, arrêtés, lois, programmes, etc.

De son côté, la catégorie « Financement » comporte les nouveaux subsides octroyés en 2010 et 2011, spécifiquement en vue d'une réduction de la pauvreté des familles et des enfants.

³²⁹ Pour une analyse de l'impact des situations de pauvreté sur l'ensemble des droits, voyez notamment notre chapitre II.

³³⁰ Il s'agit de : l'égalité entre les hommes et les femmes, la diversité ethnoculturelle, les droits des lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres, l'accessibilité maximale, la lutte contre la violence entre partenaires et intrafamiliale.

³³¹ Réponse du 16 mai 2011 de Bruno De Lille, Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'Egalité des chances.

³³² Pour rappel, ce courrier a été envoyé par voie postale à 31 mandataires politiques.

Par « Recherche de bonnes pratiques », nous entendons toute démarche permettant d'analyser les actions pouvant être menées ou valorisées afin de lutter contre la pauvreté des enfants et des parents. Il peut donc s'agir d'études, de sondages, d'inventaires de bonnes pratiques, d'élaboration de recommandations, etc. réalisés à l'initiative des politiques et contenus dans leurs réponses à notre courrier de mars 2011³³³.

Enfin, dans la catégorie « Sensibilisation et diffusion de bonnes pratiques », nous retrouvons les conférences, débats et séminaires, ainsi que tout le matériel (outils, livres, rapports) proposés à destination du grand public, des professionnels (dont les politiques), mais aussi des enfants, des jeunes et/ou des familles évoqués par les mandataires qui nous ont répondu. Les objectifs de ces sensibilisations et outils peuvent être multiples : attirer l'attention sur la situation des personnes touchées par la pauvreté, proposer un soutien, une aide à ces dernières, permettre la participation³³⁴ des plus démunis. Dans tous les cas, il s'agit bien d'une diffusion (et non plus d'une recherche) de bonnes pratiques.

Notre analyse ne prétend pas rendre compte du suivi de l'Année 2010 au niveau belge, de manière exhaustive (en présentant par exemple toutes les actions et mesures prises dans ce cadre). Elle est l'occasion pour nous de voir la mesure dans laquelle les domaines (politique et législation, financement, recherche et diffusion de bonnes pratiques) semblent ou pas avoir bénéficié d'un impact de l'Année 2010, dans l'esprit des mandataires politiques contactés.

Soulignons que ce point s'appuie sur les *représentations* des mandataires politiques sur l'impact de l'Année 2010 sur *leurs propres actions*. Tous thèmes confondus, 26 actions et mesures ont été citées par eux comme découlant de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale³³⁵.

Deux d'entre elles concernent des questions politiques ou de législation. Deux autres se rapportent davantage à des financements. Neuf concernent la diffusion de bonnes pratiques (création et mise à disposition d'outils, et autres actions de sensibilisation). Enfin, la majeure partie des actions et mesures retenues par les mandataires politiques (13) se situe en amont, et concerne davantage la recherche de bonnes pratiques (par exemple, via la commande ou l'élaboration d'études).

Politique et législation

Si l'on ne tient pas compte des réponses redondantes et des actions et mesures qui, en réalité, ne se situent pas (véritablement) dans le prolongement de l'Année 2010³³⁶, on peut considérer que deux actions et mesures référencées par les mandataires politiques sont susceptibles de figurer dans cette première catégorie « Politique et législation » de notre bilan de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous les précisons ci-dessous.

³³³ C'est sans compter les très nombreuses initiatives du secteur associatif lui-même.

³³⁴ Art. 12 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

³³⁵ Certaines actions et mesures ont été référencées dans les courriers des mandataires, mais sans pour autant être retenues dans le cadre de notre analyse, dans la mesure où il s'agissait de projets antérieurs à 2010.

³³⁶ Voir nos options méthodologiques, telles que précisées plus haut.

Avant toute chose, les ministres et secrétaires d'Etat ont pour nombre d'entre eux veillé à attirer notre attention sur l'adoption de recommandations lors de la conférence européenne qui s'est tenue en septembre 2010 à Marche-en-Famenne, en Belgique³³⁷.

Pour rappel, ces recommandations contenues dans la Déclaration du Trio³³⁸ peuvent être résumées comme suit :

- Le développement d'une approche élargie d'aide au revenu pour les enfants ;
- La promotion d'une approche d'inclusion active qui combine l'accès aux services, l'aide au revenu suffisant et l'accès à l'emploi ;
- La promotion de la participation des enfants ;
- Le développement d'une approche des droits de l'enfant (avec l'accent mis sur l'article 12 consacré au droit à la participation).

Quelques mandataires ont précisé avoir mis ces recommandations en pratique à leur niveau de compétence (fédéral, régional, communautaire), tout en rappelant les objectifs européens³³⁹.

Le projet d'élaboration d'un mécanisme de priorité pour les jeunes entre 16 et 18 ans dans l'attribution d'un logement³⁴⁰ nous semble également entrer dans cette catégorie. Au minimum, nous précise la Ministre de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse³⁴¹, il faudrait qu'une information sur le fonctionnement et les avantages des agences immobilières sociales³⁴² soit diffusée à tous les services de l'aide à la jeunesse qui suivent les mises en autonomie.

Financement

Parmi l'ensemble des réponses obtenues, deux concernent directement des octrois de subsides.

Plusieurs mandataires ont évoqué l'allocation de subsides supplémentaires, via les CPAS, pour des initiatives concrètes d'aide à l'apprentissage, considérées comme des initiatives d'intégration sociale et socioculturelle à destination d'enfants défavorisés³⁴³. En tout, on parle d'un budget supplémentaire de 8,4 millions d'euros répartis sur 2010 et 2011. L'objectif est de « permettre de briser le cercle vicieux de la pauvreté intergénérationnelle³⁴⁴ et de donner une chance à tous les

³³⁷ Voyez plus haut, la section « Evènements et actions de l'Année 2010 : focus sur la conférence 'Who cares ?' (septembre 2010) ».

³³⁸ Voyez la section IV.1 d).

³³⁹ Placer la lutte contre la pauvreté infantile et la promotion du bien-être des enfants une priorité de l'agenda européen, et développer un cadre pour les actions de l'Union européenne en matière de pauvreté infantile et de bien-être des enfants.

³⁴⁰ Dans le cadre d'une collaboration entre l'Aide à la Jeunesse, les CPAS et les Agences immobilières sociales.

³⁴¹ Réponse du 31 mai 2011 d'Evelyn Huytebroeck, Ministre de la Jeunesse, de l'Aide à la Jeunesse, de l'Action sociale, de l'Adoption, de la Lutte contre la Pauvreté et de l'Aide aux personnes.

³⁴² Pour plus d'informations quant aux missions des Agences immobilières sociales, voyez le site Internet <http://www.flw.be/agences-immobilières-sociales>.

³⁴³ Dans le cadre des actions des CPAS. Voyez l'ouvrage du SPP Intégration sociale, « Ensemble contre la pauvreté. Moi aussi ! », 2011.

³⁴⁴ Voyez le chapitre I.

enfants, y compris à ceux dont les parents disposent de faibles revenus »³⁴⁵. Les initiatives visées peuvent prendre la forme d'un soutien individuel ou collectif, et être de natures diverses en fonction des besoins particuliers³⁴⁶.

Un mandataire politique a par ailleurs attiré notre attention sur les deux modifications (juillet et décembre 2010) du décret du 30 avril 2009³⁴⁷ concernant l'encadrement différencié qui permet d'octroyer aux établissements scolaires de l'enseignement ordinaire les plus socio-économiquement défavorisés des moyens humains et financiers supplémentaires. Concrètement, cela implique « une majoration de 40 millions d'euros pour renforcer les moyens consacrés aux politiques de différenciation, soit + 80% pour le renforcement des moyens humains et 20% pour le renforcement des moyens de fonctionnement »³⁴⁸.

Recherche de bonnes pratiques : élaboration d'études, groupes de travail,...

Avant toute chose, relevons qu'en comparaison avec les deux catégories déclinées ci-dessus, nos interlocuteurs ont bien davantage souligné les efforts mis en place dans la recherche de bonnes pratiques en vue de lutter contre la pauvreté infantile et pour favoriser la promotion du bien-être des enfants, pendant les années 2010 et 2011.

Pour l'année 2010, plusieurs mandataires ont ainsi souligné tout le travail de l'ONE³⁴⁹ et du Fonds Houtman³⁵⁰ qui, en particulier durant les années étudiées, ont fait de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale un de leurs axes de travail (et notamment de recherche).

Les projets furent nombreux³⁵¹. Ils ont notamment porté sur :

³⁴⁵ Courriel de Philippe Courard, Secrétaire d'Etat à l'intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, le 1^{er} juillet 2011.

³⁴⁶ Soutien à la parentalité, santé, hygiène, alimentation, financement d'activités de développement de l'enfant, remédiation en cas de dyslexie par exemple, aide financière aux apprentissages tels que écoles de devoirs, financement de frais paramédicaux tels que des consultations chez un logopède, achat de lunettes, halte-garderie, etc.

³⁴⁷ Décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité, *M.B.*, 9 juillet 2009. Décret du 8 juillet 2010 modifiant le décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité, *M.B.*, 16 août 2010. Décret-programme du 15 décembre 2010 portant diverses mesures relatives au sport en Communauté française, aux Fonds budgétaires figurant au Budget général des dépenses de la Communauté française, au Conseil de la transmission de la mémoire, à l'enseignement obligatoire et à l'enseignement de promotion sociale, aux Bâtiments scolaires, au financement des Institutions universitaires et des Hautes Ecoles, à la politique scientifique et universitaire, au transfert de l'enseignement supérieur de l'Architecture à l'Université et aux aides aux Institutions universitaires et à la négociation en Communauté française, *M.B.*, 1^{er} février 2011.

³⁴⁸ Réponse du 22 juin 2011 de Rudy Demotte, Ministre-Président de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

³⁴⁹ Voyez <http://www.one.be>.

³⁵⁰ Voyez <http://www.fondshoutman.be>

³⁵¹ Certains sont antérieurs à 2009, mais ont bénéficié de soutiens supplémentaires en 2010-2011, dans le cadre d'un intérêt spécifiquement porté à la lutte contre la pauvreté infantile.

- « Les parcours de jeunes enfants et de leurs parents à travers les services de la Communauté française »³⁵² ;
- La réalisation d'un outil d'animation destiné aux consultations pour enfants et aux lieux de rencontre enfants et parents afin de soutenir les parents dans l'apprentissage du langage aux tout petits ;
- Des témoignages d'adolescents sur leurs situations d'exil : « Les vécus et l'expérience des adolescents migrants ou issus de l'immigration, qui évoluent dans des environnements marqués par la précarisation », par le Service de santé mentale Le Méridien (Bruxelles)³⁵³ ;
- « L'extrascolaire sans barrière » ou l'ouverture de l'accueil extrascolaire aux enfants en situation de grande pauvreté (Badje³⁵⁴) ;
- La Coordination des haltes d'accueil de la Communauté française³⁵⁵.

Par ailleurs, plusieurs recherches participatives nous ont été rappelées :

- La réalisation d'une recherche qualitative participative sur le vécu d'enfants de 6 à 12 ans vivant dans la pauvreté en Communauté française, par l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse³⁵⁶ ;
- La réalisation d'une recherche qualitative participative sur le vécu de jeunes de 12 à 18 ans vivant en Belgique, par UNICEF Belgique (projet What Do You Think ?)³⁵⁷.

Les résultats de ces recherches furent présentés lors du *Market Place* de la Conférence européenne qui s'est tenue à Marche-en-Famenne en septembre 2010³⁵⁸. La présentation de la vidéo réalisée par UNICEF Belgique a quant à elle été présentée en ouverture de cette Conférence.

Par ailleurs, la mise en place d'une recherche qualitative participative sur le vécu d'enfants de 6 à 12 ans vivant dans la pauvreté en Communauté française, par l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse³⁵⁹, nous a été rappelée³⁶⁰.

Les objectifs de l'étude étaient de :

- Rendre compte des expériences des enfants et des jeunes qui vivent dans la pauvreté, avoir une meilleure connaissance sur leur vie quotidienne et comprendre comment ils vivent la pauvreté et l'exclusion sociale au quotidien dans leurs différents lieux de vie et leurs différentes interactions sociales ;

³⁵² Ce projet s'est articulé autour de projets réalisés parallèlement par l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, et par la Direction générale de l'aide à la jeunesse.

³⁵³ Voyez <http://www.apsy.ucl.ac.be/Main/Meridien.htm>

³⁵⁴ Pour rappel, le site Internet de Badje, membre de la CODE, est <http://www.badje.be>.

³⁵⁵ La halte-accueil propose un accueil occasionnel et de courte durée d'enfants dont les parents suivent une formation, souhaitent effectuer des démarches (administratives, médicales, de recherche d'emploi), travaillent quelques heures par semaine ou souhaitent juste souffler un peu.

³⁵⁶ Voyez <http://www.oejaj.cfwb.be>.

³⁵⁷ UNICEF Belgique, *Voilà ce que nous en pensons ! Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, UNICEF Belgique, 2010.

³⁵⁸ Voir plus haut.

³⁵⁹ Voyez <http://www.oejaj.cfwb.be>.

³⁶⁰ Les résultats de cette recherche furent mentionnés lors du *Market Place* susmentionné.

- Repérer dans le vécu des enfants en situation de pauvreté, les stratégies qu'ils développent pour avoir une emprise sur leur vie ;
- Dresser des portraits contrastés des enfants vivant dans la pauvreté et de leur vécu ;
- Etablir des recommandations afin que la réalité subjective des enfants et des jeunes soit davantage prise en compte dans l'action publique qui leur est destinée directement ou indirectement.

Un guide méthodologique³⁶¹ pour promouvoir la participation des enfants touchés par la pauvreté a en outre été publié par la Fondation Roi Baudouin en collaboration avec UNICEF Belgique afin d'aider les organisations qui le désirent à mieux écouter et soutenir les enfants et les jeunes touchés par la pauvreté.

Dans leurs réponses, plusieurs mandataires ont aussi insisté sur l'organisation d'un cycle de séminaires sur le thème « Comment contribuer à la réduction des inégalités sociales dans le champ socio-éducatif ? », par la Direction générale de l'Aide à la Jeunesse, l'Office national de la naissance et de l'enfance (ONE) et le Délégué général aux droits de l'enfant. Chaque séminaire a abordé une thématique différente et était destiné à étudier les moyens pour mettre en œuvre ces chantiers prioritaires en vue de diminuer les incidences et les conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles³⁶².

S'agissant de l'année 2011, les mandataires politiques ont souhaité attirer notre attention sur :

- La mise en place d'une démarche de terrain (avec les CPAS) afin d'analyser concrètement les actions qui pourraient être menées et valorisées au niveau local afin de lutter contre la pauvreté infantile³⁶³ ;
- La réalisation d'un sondage au sein de 200 établissements scolaires tous réseaux confondus visant à connaître les mécanismes de solidarité pour diminuer les coûts scolaires à charge des familles ;
- La participation de l'ONE à une étude sur l'accueil pour tous³⁶⁴ ;
- La mise en place d'un groupe de travail qui se penche sur les possibles adaptations de la participation financière parentale proposée dans le cadre de l'arrêté MILAC³⁶⁵. L'objectif est de voir effectivement comment rendre l'accueil des enfants de 0 à 3 ans, le plus accessible possible aux enfants de familles à faible revenu ;

³⁶¹ Fondation Roi Baudouin, UNICEF Belgique, *La participation des enfants et des jeunes en situation de pauvreté, Leçons tirées des pratiques*, 2010.

³⁶² Les sous-titres de ces séminaires furent : « Comment améliorer la coordination des services et les collaborations en vue d'apporter une aide efficace aux familles précarisées ? » ; « Comment accompagner les familles précarisées dans l'éducation de leurs enfants ? » ; « Comment faciliter la relation entre les enfants, les familles pauvres et les services d'aide ? ».

³⁶³ Courriel du 1^{er} juillet 2011 de Philippe Courard, Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté.

³⁶⁴ Cette étude, en cours d'élaboration, est effectuée par le RIEP. Source : Rudy Demotte, dans son courrier du 22 juin 2011.

³⁶⁵ A.G.C.F. du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil (tel que réimprimé au Moniteur belge du 28/07/2004).

- Dans le cadre du groupe Agora³⁶⁶, l'organisation d'un colloque sur la transparence des écrits au sein du secteur de l'Aide à la Jeunesse, le 29 novembre 2011, notamment dans la lignée d'une recherche-action réalisée au sein des Services d'Aide à la Jeunesse et Service de Protection de la Jeunesse de Tournai³⁶⁷.

Enfin, un mandataire politique a souligné l'existence d'un projet de réduction des inégalités sociales de santé autour de la naissance (sous la forme d'un partenariat Fondation Roi Baudouin-ONE), qui s'est déroulé de janvier 2010 à décembre 2011, et dont l'objectif était d'élaborer et d'expérimenter des dispositifs de sensibilisation des futurs parents aux besoins de l'enfant par un renforcement des compétences parentales³⁶⁸. Ce projet a ciblé plus spécifiquement les populations moins touchées par les campagnes d'éducation à la santé. Comme plusieurs autres, il complète sa dimension « recherche de bonnes pratiques » par la diffusion de celles-ci.

Diffusion de bonnes pratiques et sensibilisation

Au niveau de la diffusion de bonnes pratiques en tant que telle (via des actions de sensibilisation et autres mises à disposition d'outils, ou de soutien aux familles), les mandataires politiques ont retenu, pour l'année 2010 :

- Un espace lecture pour enfants de 5 à 8 ans principalement issus de milieux défavorisés (« Les carabistouilles de Batifoline », par l'AMO Le Cercle³⁶⁹), soutenu spécifiquement par le Fonds Houtman dans le cadre de l'Année européenne 2010 ;
- « Seconde peau », un projet de maisons médicales et d'hôpitaux liégeois³⁷⁰, de soutien aux familles les plus vulnérables, qui a pu bénéficier d'un soutien similaire ;
- « Les ani-mots. Ecrire, dessiner et raconter pour agir sur les facteurs de paupérisation de l'enfance », par le Foyer Familial et le Centre Infor Familles³⁷¹ (Charleroi) ;
- La mise en place de formations à l'accueil au profit des volontaires oeuvrant dans les consultations pour enfants, dans le cadre des projets santé-parentalité³⁷², et visant à prendre en compte les besoins des familles les plus fragiles ;

³⁶⁶ Pour rappel, le groupe Agora rassemble d'un côté des professionnels de l'aide à la jeunesse et de l'autre, des personnes en situation de pauvreté. Depuis 1995, un dialogue permanent est instauré entre tous. Voyez notamment <http://www.mouvement-1st.org/agora.html>. Voyez aussi l'article de Patrick Delmée, paru dans AlterEduc sous le titre « Le groupe Agora : un dialogue permanent entre usagers, administration et professionnels de l'aide à la jeunesse », 1^{er} février 2005.

³⁶⁷ Notons que le groupe Agora et les associations travaillent cette thématique depuis de longues années. Ce colloque aurait eu lieu en dehors du contexte de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, comme nous l'a rappelé ATD Quart Monde, membre de la CODE.

³⁶⁸ Courrier du 30 mai 2011 de Jean-Marc Nollet, Ministre de l'Enfance.

³⁶⁹ Voyez le site Internet <http://www.aidealajeunesse.be> et en particulier http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/professionnel/documents/contacts/AMO/amo_nam_i0512_Le_Cercle.pdf

³⁷⁰ Par l'Inter Groupe Liégeois des maisons médicales (IGL – programme ETAPE (Ensemble Travaillons Autour de la Petite Enfance)), avec l'APALEM (Aide et Prévention Anténatale à L'Enfance Maltraitée), le Département de Médecine Générale de l'ULg, l'APES-ULg et l'équipe SOS Familles du CHC Espérance.

³⁷¹ Voyez <http://inforfamille-charleroi.be/>

³⁷² Ces projets sont développés depuis 2004 dans les consultations pour enfants de l'ONE.

- Des conférences-débats, en septembre et octobre 2010, visant à informer au mieux les agents des Services d'Aide à la Jeunesse (SAJ) et de Protection de la Jeunesse (SPJ) sur la pauvreté et la précarité des jeunes et des familles. Il a par ailleurs été prévu de modifier la formation de base des agents des SAJ et SPJ et d'y intégrer un module consacré à la pauvreté ;
- La diffusion, en novembre 2010, du Rapport du Délégué général aux droits de l'enfant « Pour rester dans le vif du sujet »³⁷³, relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles ;
- Le projet « Accompagner les parents au quotidien », qui consiste en l'adaptation de messages d'éducation à la santé aux publics ayant une faible maîtrise de la langue française écrite, sous la forme de fiches thématiques et DVD, publiés en septembre 2010 (dans le cadre d'un partenariat ONE-CERA)³⁷⁴ ;
- Fin 2010, la diffusion de l'outil de travail « Chemin d'enfance », par l'ONE. Il offre un cadre de référence aux travailleurs médico-sociaux et vise à analyser et objectiver les situations de vie des enfants ainsi que leur développement en relation à leur environnement quotidien. L'utilisation de cet outil entend permettre aux travailleurs médico-sociaux de mieux analyser les situations familiales, de repérer éventuellement des situations de vulnérabilités ou de précarités, et ainsi de mieux adapter des projets d'accompagnement adaptés aux besoins des familles. Cette approche systémique s'attache à identifier les difficultés que les familles peuvent rencontrer tout en recherchant les ressources dont elles disposent et sur lesquelles elles s'appuient pour permettre le bien-être de leur enfant.

Enfin, la Quinzaine de l'égalité des chances et de la diversité, qui s'est tenue pour la première fois en novembre 2010 à Bruxelles a été l'occasion d'organiser des activités pertinentes sur la problématique de la précarité et de l'exclusion sociale, avec pour thème « l'exclusion sociale n'est pas seulement une question de 'pauvreté' mais concerne également des aspects comme le revenu, les systèmes de protection sociale, le logement ou l'accès aux soins de santé ». Diverses associations ont été subventionnées dans ce cadre.

En conclusion de cette section consacrée aux implications de l'Année 2010 sur la politique belge (au sens large) selon les mandataires politiques (Ministres et Secrétaires d'Etat,...), nous voudrions d'abord attirer une nouvelle fois l'attention du lecteur sur le fait que le taux de réponses obtenues n'atteint pas les 50% (13 courriers en réponse à 31 envois).

Qui plus est, plusieurs mandataires ont souligné que la pauvreté des enfants et/ou des familles ne figurait pas parmi leurs compétences, et donc leurs actions.

³⁷³ Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *Pour rester dans le vif du sujet. Rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles, op. cit.*

³⁷⁴ Pour rappel, de nombreux travaux ont mis en évidence le fait que les messages d'éducation à la santé échappent parfois aux populations les plus défavorisées. Les outils ont été élaborés dans le cadre d'une démarche s'inspirant de la recherche-action (avec des « focus groupes » de parents suivant un processus d'alphabétisation grâce à un partenariat avec des associations en contact direct avec ces populations : Lire et Ecrire, ATD Quart Monde, La Bobine, le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, etc.). Notons que pour les professionnels du secteur, ce projet ONE-CERA est antérieur à 2008, et ne pourrait donc constituer une « retombée » de l'Année 2010...

Au vu du caractère hautement transversal de cette thématique, comment ne pas s'en inquiéter ?

A la lecture des réponses obtenues, on peut aussi se poser la question du réel impact de l'Année européenne 2010 dans les représentations de nos politiques et/ou dans leurs décisions concrètes. En effet, rien n'indique vraiment, dans les réponses obtenues, que les actions et mesures mises en lumière se situent effectivement dans le prolongement de l'Année de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En d'autres termes, il nous semble que, à quelques exceptions près, les points relevés l'auraient été également si le contexte avait été celui de la lutte contre la pauvreté des familles d'une manière générale (mais pas spécialement celui du suivi de l'Année européenne 2010).

Parallèlement, le déséquilibre dans les mesures et actions évoquées est à noter : ce qui relève du législatif et du financier est bien moindre que les points en lien avec la recherche voire la diffusion de bonnes pratiques.

L'idée selon laquelle l'Année européenne 2010 fut surtout l'occasion à la fois d'une sensibilisation des professionnels (services sociaux, politiques, etc.) et d'un renforcement de mesures de soutien aux familles semble émerger de ce volet de notre analyse.

c) Le bilan de la CODE

En Belgique, l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010) a donné lieu à de très nombreux échanges, sous la forme de colloques, journées d'étude, campagnes, réunions diverses, etc.

Un an après la clôture de cette année, nous souhaitons en dresser un premier bilan dans la perspective des droits de l'enfant, tout en sachant dès l'entame qu'une telle évaluation ne serait pas un exercice évident à effectuer³⁷⁵.

Il supposait en effet à la fois un « détricotage » des actualités européennes (objectifs de l'Année européenne 2010, Stratégie Europe 2020,...) et belges³⁷⁶, et une analyse de l'impact de l'Année 2010 en distinguant différents publics (les politiques, les professionnels en contact avec les familles en situation de pauvreté, le grand public, et surtout, les familles et les enfants eux-mêmes).

Comme nous l'a rappelé Françoise De Boe, du Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale³⁷⁷, « dans dix ans, cela sera certainement plus clair ».

Notons aussi qu'il n'a pas été facile, même au travers des associations de « faire comprendre ce qu'est une Année européenne »³⁷⁸.

³⁷⁵ Notons que de nombreux partenaires et experts rencontrés n'ont pas manqué d'attirer notre attention sur ce point.

³⁷⁶ Rappelons aussi la Présidence du Conseil de l'Union européenne par la Belgique, le temps de la seconde partie de l'Année 2010.

³⁷⁷ Entretien du 10 octobre 2011.

A ce stade de notre analyse, rappelons que l'Année européenne 2010 a sans nul doute permis une plus grande visibilité de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et ce via diverses actions, dont plusieurs furent soutenues, de manière directe ou indirecte, par les autorités européennes et belges (à différents niveaux de pouvoir : fédéral, communautaire, régional et/ou local).

« C'est clair que la grande qualité des Années européennes, c'est de mettre des projecteurs », nous ont rappelé plusieurs de nos interlocuteurs.

La question de l'impact effectif de cette plus grande visibilité de la pauvreté doit toutefois être posée. Nous en proposerons notre analyse dans les pages qui suivent.

Comme précisé plus haut, on pourrait espérer un impact de l'Année 2010, surtout quand on sait qu'environ 70% de la législation des Etats membres est directement influencé par le droit européen, c'est-à-dire par le droit issu de l'Union européenne et de ses institutions³⁷⁹. A ce jour, les engagements pris sont autant de progrès, même si certains manquent à être finalisés ou concrétisés. On pense notamment à la recommandation de la Commission européenne en matière de lutte contre la pauvreté infantile, qui est toujours en chantier, bien qu'ayant bénéficié d'un fort appui du Trio de présidence espagnole-belge-hongroise en 2010-2011.

En effet, en la matière, comment ne pas penser que nous venons de loin ?

Rappelons que, jusqu'il y a peu, les défenseurs des droits de l'enfant ne pouvaient que s'étonner du fait que les enfants semblaient avoir été oubliés par le législateur européen. Aujourd'hui, nous constatons qu'il manque toujours une action à la fois coordonnée, approfondie et contraignante, mais les choses ne sont-elles pas en train de bouger, en tous cas concernant les enfants touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale ? Encore une fois, l'espoir (teinté de prudence) est permis.

Les actions, mesures et engagements pris à un niveau européen donnent l'occasion (et les arguments) pour un travail de plaidoyer de la part de la société civile.

A un niveau européen et belge, l'impact transversal de la pauvreté sur les droits des familles et des enfants semble peu à peu reconnu. L'ensemble des domaines politiques (autrement dit, pas uniquement les affaires sociales ou la lutte contre la pauvreté) sont d'ailleurs vus comme nécessairement impliqués par les retombées de leurs actions et mesures sur les familles et les enfants en situation de pauvreté³⁸⁰. Théoriquement du moins.

Qui plus est, les Etats membres ont l'obligation morale de suivre la dynamique européenne en matière de lutte contre la pauvreté infantile, notamment dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 (sortir 20 millions de personnes de la pauvreté d'ici à 2020, et s'attacher en priorité à supprimer la

³⁷⁸ Entretien avec Christine Mahy, des Réseaux wallon et belge de lutte contre la pauvreté, le 23 décembre 2011.

³⁷⁹ CODE, *Vers une Union des droits de l'enfant*, op. cit.

³⁸⁰ Voyez la Communication de la Commission européenne sur la Plate-forme européenne contre la pauvreté, publiée fin 2010 (voir plus haut).

pauvreté des plus jeunes). Rappelons toutefois que cette stratégie n'est en pas contraignante... Aussi certains craignent-ils que la crise économique que nous connaissons actuellement soit utilisée pour justifier l'absence de suivi, en tout ou en partie, ou encore, que les pays mettent en place « des mécanismes qui laissent à penser que l'on a réduit la pauvreté » (en optant pour tel calcul, ou telle lecture des chiffres, voire en évinçant des personnes, parmi les plus vulnérables, des mécanismes d'aide actuellement mis en place)³⁸¹.

Pour en revenir à la Stratégie Europe 2020 (qui se trouve être directement en lien avec le thème de l'Année 2010), nous souhaiterions rappeler que, même si le fait d'avoir un objectif mesurable³⁸² peut présenter certains avantages, le risque est de cibler ceux qui s'en sortiront plus facilement³⁸³. La question de savoir qui on laissera au bord du chemin doit être posée, comme nous le rappelle Dominique Visée-Leporcq, d'ATD Quart Monde.

Notons aussi que ces dernières années, la crise économique a touché de nombreuses personnes (familles, enfants,...), ce qui fait que « les objectifs de la Stratégie Europe 2020 se ratatinent en termes de rapport car la pauvreté a augmenté »³⁸⁴.

Avant cela, de 2000 à 2010, l'Europe n'avait jamais « généré à la fois tant de richesse et de pauvreté »³⁸⁵.

S'agissant de l'Année européenne 2010, on reconnaîtra toutefois que la Belgique a probablement fait « ce qu'elle pouvait au mieux avec ce qui était possible ». Comme le résume Christine Mahy, des Réseaux wallon et belge de lutte contre la pauvreté, « la Belgique s'est montrée très volontariste sur le revenu minimum, sur la pauvreté infantile (qui reste à l'agenda même si dans les faits réels, on attend encore et on est loin du compte), et quant à la mise en avant de la participation »³⁸⁶.

Ceci étant dit, une mécanique inverse s'est mise en place, du fait de la crise. « Donc, on est deux fois en retard », conclut Christine Mahy, « ce qui fait que l'on a l'impression de s'être intéressés à des petites choses à côté de l'enjeu réel. Certes, ces petites choses sont importantes, mais périphériques par rapport au cœur du problème ».

Au rang des critiques, notons également le peu d'efforts réalisés pour faire participer les enfants, et peut-être aussi, le manque de convergences des activités, qui plus est extrêmement nombreuses.

Dans les pages qui suivent, nous proposons de détailler notre bilan de l'implication de l'Année 2010 à différents niveaux : pour les politiques, pour les professionnels en contact avec les familles et les

³⁸¹ Entretiens avec Dominique Visée-Leporcq (ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles), le 8 novembre 2011, et avec Christine Mahy (Réseaux wallon et belge de lutte contre la pauvreté), le 23 décembre 2011.

³⁸² Que cet objectif soit mesurable en chiffres absolus ou en pourcents. Pour toutes les précisions chiffrées, voyez plus haut.

³⁸³ Entretien de la CODE avec Dominique Visée-Leporcq, le 8 novembre 2011.

³⁸⁴ Entretien avec Christine Mahy, le 23 décembre 2011.

³⁸⁵ Entretien avec Christine Mahy, le 23 décembre 2011.

³⁸⁶ Entretien avec Christine May, le 23 décembre 2011.

enfants connaissant la pauvreté, pour les personnes concernées en première ligne, ainsi que pour le grand public.

Implications de l'Année 2010 pour les politiques

Au-delà de notre analyse concernant l'impact de l'Année 2010 au niveau des actions et mesures prises par les mandataires politiques eux-mêmes (et selon leurs propres points de vue)³⁸⁷, il importe de savoir quel est bilan à tirer de l'année au niveau de la politique belge.

Cet impact sur les politiques est difficile à évaluer.

Il l'est d'autant plus que notre analyse est effectuée dans un temps court. Pour rappel, l'évaluation de l'Année 2010 par la Commission européenne elle-même doit être publiée en décembre 2011, soit un an après la clôture de l'Année.

Certes, il y eut des rencontres, beaucoup de rencontres, avec des mandataires politiques, mais « d'autres fois, d'autres années, il y en eut aussi... »³⁸⁸. On se demandera si ces Années européennes n'auraient pas plus de sens si elles tentaient de cibler de façon beaucoup plus étroite un résultat au niveau des politiques réellement mises en place...

On peut toutefois espérer que l'Année 2010 a ouvert une porte à la sensibilisation aux niveaux national et européen. « Peut-être qu'on a et qu'on aura plus tendance à dénoncer », espèrent les Réseaux (wallon et belge) de lutte contre la pauvreté, tout en temporisant : « Le défaut, c'est qu'on parle beaucoup et on croit parfois qu'on a déjà agi car on en a parlé, mais où en est l'application effective ? ».

La question de l'instrumentalisation des Années européennes par les pouvoirs politiques doit être également posée. Certaines initiatives furent positives (on pense par exemple à la Conférence qui s'est tenue à Marche-en-Famenne en septembre 2010), mais on a aussi pu avoir l'impression que l'« on est fort peu arrivé à sensibiliser les autres ministres à 'se montrer' dans le cadre de cette Année, qui fut confinée dans le giron du Secrétaire d'Etat à la lutte contre la pauvreté et du Ministre des Affaires sociales. (...) Par contre, il y eut pas mal d'instrumentalisation de l'Année par d'autres ministres, etc., qui ont proposé des conférences ploc [sur le thème de la pauvreté] »³⁸⁹.

D'un autre côté, on peut aussi se demander si la mise en avant de l'une ou l'autre personnalité politique sur les questions de pauvreté et d'exclusion sociale n'a pas donné lieu à des effets pervers, comme par exemple la mise à distance de tel ou tel ministre.

Pour Dominique Visée-Leporcq, d'ATD Quart Monde, d'une manière générale, s'agissant des politiques en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il faut rappeler que l'« on fait une politique du sparadrap. On n'est pas du tout dans une optique de prévention, ni d'attention aux

³⁸⁷ Voir ci-dessus.

³⁸⁸ Entretien avec Dominique Visée-Leporcq, le 8 novembre 2011.

³⁸⁹ Entretien avec Christine Mahy, le 23 décembre 2011.

enfants qui en ont le plus besoin. Ce n'est pas de l'aide globale aux enfants. On ne fait pas grand-chose pur qu'ils ne se retrouvent pas plus tard à dépendre du CPAS et des secours alimentaires ».

En conclusion, on peut espérer que l'Année 2010 a participé à un élargissement du champ de prise de conscience des mandataires politiques. « C'est un petit pas, mais ce n'est pas révolutionnaire », nous précise Christine Mahy, à laquelle la CODE ne peut que s'associer dans son analyse.

Implications de l'Année 2010 pour les associations

Que penser, que dire des effets de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour les professionnels travaillant les questions de pauvreté des familles³⁹⁰ ?

Rappelons que la Belgique possède une longue tradition d'interactions entre le politique et l'associatif.

Pour les experts contactés, l'Année 2010 a mis les acteurs ensemble. Certains se connaissent mieux, ils savent qu'ils travaillent sur un même dossier. Des pratiques ont été échangées.

Plusieurs ont souligné un impact positif de l'Année européenne 2010 sur la communication à la fois entre partenaires et sur chaque partenaire lui-même (dans la mesure où les meilleurs partenariats commencent par une bonne connaissance de soi). Les rencontres engendrées par l'Année 2010 ont donné lieu à de nombreux « Tiens, vous travaillez aussi cette problématique ?!... ». En outre, de nombreux professionnels ont pu se rendre compte de choses qu'ils faisaient déjà sans le savoir³⁹¹.

D'une manière générale, on ne peut que constater le nombre impressionnant d'initiatives proposées durant l'Année 2010 et dans son prolongement, et ce aussi bien par le secteur associatif que par d'autres institutions participants à la lutte contre la pauvreté des familles et des enfants³⁹².

³⁹⁰ De manière directe, c'est-à-dire en première ligne, ou indirecte, y compris dans un cadre de recherches et de plaidoyer.

³⁹¹ Par exemple, du soutien à la parentalité.

³⁹² Le site Internet de la CODE <http://www.lacode.be> présente plusieurs rubriques. Parmi toutes, il en est deux qui font l'objet de modifications quasi quotidiennes : l'une présente des actualités en matière de droits de l'enfant ; l'autre consiste en un agenda d'activités (essentiellement en Belgique, et en particulier en Fédération Wallonie-Bruxelles) sur divers thèmes de droits de l'enfant. Les informations qui y sont placées nous parviennent via nos membres et divers partenaires (qui sont aussi bien officiels qu'associatifs, etc.). L'utilisation que nous faisons de ces rubriques veille à être la plus dynamique et la plus complète possible, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Nous avons comptabilisé le nombre d'informations placées dans ces rubriques « actualités » et « agendas » sur des thèmes en lien avec la pauvreté, pour les années 2009 à 2011. On constate un pic sur ce sujet en 2010, puisque l'on remarque que 37,5% des actualités publiées cette année-là sur le site de la CODE ont porté - de près ou de loin - sur la pauvreté infantile, contre 0 en 2009 et 18,52% en 2011. Les informations concernant les activités placées dans l'agenda en ligne de la CODE vont dans le même sens : 13,51% en 2010, contre 6,20% en 2009 et 6% en 2011. Ces résultats nous paraissent être des indicateurs d'une attention accrue portée aux questions de pauvreté des familles et des enfants dans le courant de l'année 2010. En effet, le nombre d'activités (conférences, séminaires, pièces de théâtre thématiques, etc.) en lien semble avoir connu une nette augmentation en 2010, pour retrouver ensuite une proportion similaire à ce que l'on pouvait y trouver avant l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Concernant les actualités et autres focus, nos données laissent à penser que l'année 2010 a eu un effet positif sur l'attention

Certaines de ces initiatives furent clairement insufflées par le politique³⁹³.

Pour l'Office national de la naissance et de l'enfance (ONE), « les partenaires ont été sur-sollicités cette année-là »³⁹⁴.

La diversité des actions autant que leur ampleur sont également à souligner. Les rapports en lien avec la pauvreté, et en particulier avec la pauvreté des familles et des enfants, furent très nombreux (Délégué général aux droits de l'enfant, ONE, etc.). De quoi s'y perdre, peut-être. Ou alors, des occasions d'insister sur les problématiques et recommandations, comme pour « taper sur le clou ».

En réalité, beaucoup ont saisi l'opportunité de cette « grand-messe » : « On ne pouvait pas la louper. On ne pouvait pas être totalement absent au niveau belge », nous précise notamment Dominique Visée-Leporcq d'ATD Quart Monde. Ainsi, le mouvement a profité de cette occasion pour relancer toute une dynamique autour des jeunes (grâce à un subside de la Commission européenne). Et Dominique Visée-Leporcq de préciser : « On a mobilisé l'ensemble du mouvement. On y pensait depuis longtemps, mais on n'avait peut-être pas les moyens, l'occasion, l'audace. (...) Depuis plusieurs années, on se disait qu'il fallait cibler la jeunesse ».

Pour l'ONE, désormais, « on ose davantage parler de pauvreté. (...) On ose dire que cela existe. (...) On a parlé aussi autrement de la pauvreté, c'est-à-dire pas uniquement dans la dimension 'difficultés socio-économiques'. (...) D'autres publics que la grande pauvreté nous ont amené à réfléchir autrement. On pense aux primo-arrivants, aux personnes présentant des difficultés linguistiques, ce qui peut amener une autre forme de pauvreté », et l'Année 2010 y a probablement participé.

portée par la suite à la pauvreté des familles et des enfants (en tous cas en 2011, par rapport à 2009). Nous aurions voulu tenter le même exercice pour d'autres sites Internet (associations, ministres et secrétaires d'Etat, ministères, etc.), mais malheureusement, nous avons dû constater que les archives des mises en ligne étaient généralement peu accessibles. Notons toutefois qu'en Fédération Wallonie-Bruxelles, le site Internet d'un Ministre dont la compétence est en lien avec le sujet de notre étude a proposé de nombreuses informations, via des rubriques spécifiques. En 2010, celle consacrée à la jeunesse a proposé 22 focus, mais aucun spécifiquement sur des questions en lien les enfants en situation de pauvreté. En 2010 toujours, l'onglet « Lutte contre la pauvreté » du site du Ministre a semble-t-il comporté seulement deux informations par rapport à l'objet de notre étude : l'une sur le Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté (octobre 2010), l'autre sur le sans-abrisme (décembre 2010). Concernant l'analyse du site de la CODE, notons que l'idée de cette analyse n'a émergé que fin 2011, de sorte que les mises en ligne sur le site de la CODE depuis 2009 n'ont pas pu être biaisées par un quelconque souhait (inconscient) de voir émerger une plus grande attention portée aux droits des enfants en situation de pauvreté dans le cadre ou suite à l'Année 2010. Notons aussi que nous avons développé un nouveau site Internet en 2009, ce qui a pu partiellement influencer les données. Maintenant, reste posée la question de savoir si les mises en ligne de 2010 et 2011 ont été influencées par le nombre effectivement croissant d'actualités et activités portant sur la pauvreté infantile, ou alors par l'attention plus importante de la CODE elle-même à cette thématique. Ce point d'attention reste bien entendu anecdotique par rapport à l'ensemble de notre analyse reprise dans la présente section.

³⁹³ Par exemple, le Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été sollicité pour participer à la constitution d'une liste d'initiatives intéressantes en matière de lutte contre la pauvreté des enfants et en particulier des 0-3 ans, à la demande du groupe de travail « pauvreté » créé par la Conférence interministérielle (CIM) Intégration sociale. Source : entretien avec Françoise De Boe, le 10 octobre 2011.

³⁹⁴ Entretien avec Geneviève Bazier, du Service Etude de l'ONE, et son équipe, le 29 octobre 2011.

En résumé, s'agissant du bilan de l'Année 2010 au niveau des professionnels travaillant, de près ou loin, des questions de pauvreté des familles, on peut se dire, pour reprendre les termes de Christine Mahy, que « chez certaines associations ou personnes d'associations, cela a laissé des traces ; cela a modifié le regard sur la pauvreté. On voit qu'ils continuent à s'en servir. Pour d'autres, c'est uniquement une parenthèse. Mais en tous cas, le peu d'engrangé, c'est très bien. Il faut continuer »³⁹⁵.

Implications de l'Année 2010 pour les familles et les enfants

Pour Dominique Visée-Leporcq, d'ATD Quart Monde, l'Année 2010 fut « l'occasion, pour les familles, les jeunes et les enfants, de davantage s'exprimer, et surtout d'être écoutés »³⁹⁶, du moins lors de différents événements publics (rassemblements locaux, nationaux, internationaux).

Certains organismes et associations ont précisément mis l'accent sur la participation des enfants et des jeunes. Parmi tous, on pense notamment au Délégué général aux droits de l'enfant et à son Rapport « Pour rester dans le vif du sujet »³⁹⁷ ou encore, à l'Appel des jeunes diffusé par ATD Quart Monde³⁹⁸, et le Rapport des jeunes « Voilà ce que nous en pensons ! », coordonné par UNICEF Belgique dans le cadre de son projet What Do You Think ?³⁹⁹.

Il est clair que la démocratie doit organiser la possible prise de parole de tout un chacun.

Comme le souligne notamment Christine Mahy, « les gens qui connaissent la pauvreté ont un point de vue intéressant car différent de ceux qui ne connaissent pas ce qu'est la privation. (...) Eux seuls peuvent raconter de façon fine les endroits de la vie où la blessure est intense ». Ceci dit, il est important que la participation des plus pauvres ne soit pas seulement une valeur en soi, mais implique une participation au sens citoyen du terme « dans le sens d'avoir le droit d'interroger l'Etat de droit, de questionner la règle en vigueur quand elle pose problème »⁴⁰⁰.

Toutes les actions et campagnes de l'Année 2010 (aux échelles européenne, nationale, communautaire,...) ont nécessité énormément de moyens financiers. A ce sujet, certains ont parlé de gaspillage, voire d'indécence au regard des besoins des personnes au centre des débats, à savoir les plus précarisés. Malgré tout, divers projets ont été soutenus, notamment à un niveau local⁴⁰¹. « Les gens se sont rencontrés ; c'est important »⁴⁰².

³⁹⁵ Entretien avec Christine Mahy, le 23 décembre 2011.

³⁹⁶ Entretien avec Dominique Visée-Leporcq, le 8 novembre 2011.

³⁹⁷ Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *Pour rester dans le vif du sujet. Rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles*, op. cit.

³⁹⁸ Il s'agit d'un texte de fond sur le malaise des jeunes, leur envie de trouver leur place, etc. Ce texte reprend plusieurs revendications. Cet appel est notamment disponible via : <http://www.atd-quartmonde.be/Appel-de-jeunes-europeens.html>.

³⁹⁹ UNICEF Belgique, *Voilà ce que nous en pensons ! Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, Deuxième rapport des enfants de Belgique à l'attention du Comité des droits de l'enfant, Bruxelles, 2009.

⁴⁰⁰ Entretien avec Christine Mahy, le 23 décembre 2011.

⁴⁰¹ Voyez les divers projets recensés plus haut.

⁴⁰² Notamment ATD Quart Monde, et les Réseaux belge et wallon de lutte contre la pauvreté, dans le cadre des entretiens menés par la CODE.

Il nous semble que, durant l'année, un important travail sur l'image de la pauvreté et de la précarité a été effectué⁴⁰³, entre autres via des campagnes officielles, pour contrecarrer la stigmatisation, les amalgames, les préjugés,... dont font l'objet les personnes pauvres.

L'accent a été mis notamment sur les trajectoires des familles, y compris leurs diversités (de nombreuses précarités sont apparues, par exemple les mères seules, comme nous le rappelle l'ONE) et sur les raisons structurelles des situations de pauvreté (« ce n'est pas de leur faute »).

Concomitante, la crise économique change probablement aussi, peu à peu, notre regard sur la ou les pauvretés.

Mais ce changement de regard atteint-il les familles les plus pauvres ? Rien n'est moins sûr : on remarque, au contraire, que « les familles disposent de moins en moins de filets de sécurité, et qu'un regard disqualifiant est de plus en plus posé sur elles. Une importante pression est mise sur les gens qui connaissent la pauvreté. Ils doivent être 'justes' [dans leurs actes, leurs dépenses, etc.] tout le temps »⁴⁰⁴. Dominique Visée-Leporcq, d'ATD Quart Monde, corrobore ce point de vue, en l'illustrant comme suit : « Les derniers petits métiers (comme la ferraille par exemple) deviennent illégaux ; les personnes pauvres sont sans cesse contrôlées pour la moindre aide qu'on leur octroie, jugés (comme « bons ou mauvais pauvres », comme au Moyen-Age) ; ainsi il arrive que des personnes refusant certains aliments lors de distributions, parce qu'ils ne leur conviennent pas ou qu'elles ne les aiment pas, se voient rayées des listes d'ayant droits. ».

Pour certains de nos interlocuteurs, parmi lesquels ATD Quart Monde, il est important de tenir compte de celles et ceux qui, justement, ont une trajectoire de grande pauvreté intergénérationnelle, et pour lesquels il est difficile de sortir de ce cercle vicieux de non accès à l'ensemble des droits.

Une analyse possible de l'Année 2010 est peut-être de constater qu'elle a donné lieu à une plus grande visibilité de discours (pour se donner bonne conscience, mais avec quels effets ?, se demanderont certains) plus que de réelles avancées pour les familles et les enfants eux-mêmes, comme nous l'ont suggéré divers partenaires⁴⁰⁵.

« En 2010, il y eut beaucoup de pistes... mais cela fait des années que l'on parle de tout cela. On sait ce que l'on doit faire non ?! Miser sur l'éducation. C'est une question de volonté politique, de choix politique », insiste Jef Geboers, de la Kinderrechtcoalitie Vlaanderen, homologue flamand de la CODE⁴⁰⁶.

⁴⁰³ Ou en tous cas des efforts en ce sens.

⁴⁰⁴ Entretien avec Christine Mahy, le 23 décembre 2011.

⁴⁰⁵ En particulier, ATD Quart Monde, la Kinderrechtcoalitie Vlaanderen, et les Réseaux wallon et belge de lutte contre la pauvreté.

⁴⁰⁶ Entretien avec Jef Geboers, le 3 novembre 2011.

Quant aux Réseaux de lutte contre la pauvreté, ils rappellent que « l'ensemble du mécanisme social d'aujourd'hui construit l'assistance. (...) La vie s'organise plus autour des services sociaux que des politiques, qui pourraient être des facilitateurs du lien social ». Favoriser ces facilitateurs est certainement l'un des autres grands chantiers à venir.

Plusieurs des experts contactés⁴⁰⁷ suggèrent précisément un plus grand impact de la crise économique sur les familles que l'Année européenne 2010 elle-même : « La situation ne s'améliore pas. Au niveau du logement, par exemple, c'est catastrophique, et pas seulement à Bruxelles, même si les choses y sont généralement plus aigüe »⁴⁰⁸.

Rappelons que les enfants sont au centre des préoccupations des personnes vivant en situation de pauvreté, y compris les isolés. Pour elles, il est très important que les enfants aient « leur chance dans la vie », comme nous l'a rappelé Dominique Visée-Leporcq, d'ATD Quart Monde.

Il nous semble également important de rappeler que « les parents font toujours, en toutes circonstances, le mieux qu'ils peuvent avec l'outillage dont ils disposent⁴⁰⁹. (...) Donc, partons du mieux qu'ils peuvent. (...) Or, aujourd'hui encore, le discours est complètement inverse : 'il faut responsabiliser les parents'... comme si certains étaient responsables et d'autres pas. (...) La créativité des gens est 'bouffée' à gérer la matérialité du quotidien ». Et Christine Mahy de poursuivre en citant une personne en situation de grande pauvreté : « On doit prouver sa pauvreté pour obtenir des aides. On doit être 'secrétaire de sa propre vie'. (...) Si l'Aide à la jeunesse passe, je dois montrer un frigo plein ; si c'est le CPAS, un frigo vide »⁴¹⁰.

Enfin, rappelons aussi que la confrontation des enfants en situation de pauvreté à la société est, pour reprendre les termes de Christine Mahy, « hyper rude, car l'écart est énorme. Il pose la question de savoir comment on se réalise et quelles sont les fidélités (loyautés) qui vont émerger. (...) L'autocensure naturelle et spontanée des gens, c'est quelque chose que l'on ne voit pas. Or, l'une des choses les plus insupportables consiste à vivre avec cette autocensure, par exemple ne pas oser dire que l'on ne peut pas boire un verre avec les amis, car on n'en a pas les moyens. Or les enfants sont soumis à cela tout le temps. Ils doivent tout le temps trouver un subterfuge qui fait qu'ils ne seront pas obligés de dire que 'même ça, ils ne pourront pas le faire comme les autres' ». C'est en cela que les personnes en situation de pauvreté apportent une expertise que l'on ne peut pas avoir et donc, selon certains, que l'on ne peut pas comprendre.

En tout état de cause, l'impact à moyen et long termes de l'Année 2010 sur les familles reste difficile à analyser. « C'est quelque chose à voir plus tard, dans la continuité », insiste le Service Etudes et Stratégies de l'ONE⁴¹¹.

⁴⁰⁷ En particulier la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen et les Réseaux wallon et belge de lutte contre la pauvreté.

⁴⁰⁸ Entretien avec Dominique Visée-Leporcq, le 8 novembre 2011.

⁴⁰⁹ En dehors d'une éventuelle disposition psychologique pathologique, mais qui reste très certainement exceptionnelle.

⁴¹⁰ Entretien avec Christine Mahy, le 23 décembre 2011.

⁴¹¹ Entretien avec le Service Etudes et Stratégies de l'ONE, le 29 octobre 2011.

Quoi qu'il en soit, à ce stade, il nous est difficile d'être optimiste quant à l'apport de l'Année 2010 pour les enfants qui, en Belgique, vivent dans des familles connaissant la pauvreté.

Implications de l'Année 2010 pour le grand public

Enfin, quelques mots sur l'implication possible de l'Année 2010 pour le grand public.

L'ensemble des partenaires et des experts rencontrés estiment que l'on n'a certainement pas assisté à une sensibilisation massive du grand public, malgré que l'on ait beaucoup parlé de la pauvreté et de l'exclusion sociale, notamment dans les médias, via diverses campagnes.

En réalité, on peut penser que l'Année n'a touché que les plus sensibilisés, même s'il faut reconnaître les efforts de la Belgique de toucher le plus grand nombre via diverses campagnes d'information (donc, en allant à la rencontre des non convaincus, diront certains).

A y regarder de plus près, on peut aussi espérer qu'une plus grande conscientisation du grand public par rapport à la pauvreté en Belgique ait bien eu lieu (précisément du fait de l'Année 2010 et/ou de la crise économique et de ses effets), même si elle reste difficilement évaluable.

Cette conscientisation est peut-être plus confuse aussi. Plus précisément, que l'Année 2010 ait donné lieu à une sensibilisation du grand public, c'est probable, mais une sensibilisation à quoi ? Cette question-là aussi nous semble devoir être posée : de l'importance de la pauvreté en Belgique ? des raisons (structurelles) de celle-ci ? de l'impact sur les droits de l'enfant ?

Une ambivalence de la part du grand public n'est pas impossible non plus : « du fait de la crise, les gens sont plus égoïstes. On est dans le 'chacun pour soi' »⁴¹².

Christine Mahy, des Réseaux belge et wallon de lutte contre la pauvreté, rappelle d'ailleurs que « certains sont restés très très critiques, allant jusqu'à se demander pourquoi on organisait des conférences, des campagnes... pour des gens qui n'ont pas envie de travailler, etc. »

Et Dominique Visée-Leporcq, d'ATD Quart Monde, de rappeler que « la sensibilisation, la prise de conscience, l'engagement, cela dépend (...) de chacun, cela passe par les relations interpersonnelles, via les relations au quotidien. En effet, on peut toujours s'engager autour de nous... ».

Nos conclusions et recommandations sont détaillées ci-après.

⁴¹² Entretien avec Jef Geboers, le 3 novembre 2011.

VI. Conclusions et recommandations de la CODE

Bien que la Belgique soit un pays privilégié à l'échelle du monde, la pauvreté y affecte de trop nombreuses familles. En effet, selon les données les plus récentes⁴¹³, 18,5% des enfants y vivent sous le seuil de risque de pauvreté, ce qui correspond au 5^{ème} moins bon résultat d'Europe. Ceux de 2009 indiquaient 16,9% d'enfants dans cette situation, soit une augmentation de 1,6% en un an.

Or la pauvreté met en péril et a un impact transversal sur chacun des droits de l'enfant énoncés dans la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, comme nous avons pu le découvrir dans notre deuxième chapitre.

L'année 2010 a été désignée Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Nouvel hasard d'agenda, la Belgique a assuré la Présidence du Conseil de l'Union européenne de juillet à décembre 2010, après l'Espagne. Eurochild note que cette présidence fut particulièrement active dans la lutte contre la pauvreté et la précarité sociale, relevant que la Belgique comme son prédécesseur à la présidence, l'Espagne, sont deux pays partisans d'une Europe sociale forte⁴¹⁴.

Le Réseau belge de lutte contre la pauvreté note aussi qu'« en 2010, l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les personnes en situation de pauvreté, les associations et les réseaux se sont investis à fond afin de faire du progrès quant à la lutte contre la pauvreté. Le Réseau belge de lutte contre la pauvreté continue à soutenir cette énergie et le travail réalisé sur les différents domaines (le logement, la santé, l'Europe 2020,...) »⁴¹⁵.

Parallèlement, l'année a constitué une année-clef en matière de droits de l'enfant puisque tant les autorités belges que les ONG furent entendues par le Comité des droits de l'enfant sur leurs rapports respectifs⁴¹⁶, et que le Comité publia ses Observations finales (recommandations) à la Belgique en juin 2010⁴¹⁷.

Quel bilan un an après ?

Dans le cadre de la présente étude, la CODE, en tant qu'acteur dans le domaine des droits de l'enfant en Belgique, et en particulier en Fédération Wallonie-Bruxelles, a trouvé pertinent d'analyser les implications de cette Année 2010 sur les droits des familles et des enfants en situation de pauvreté dans notre pays.

⁴¹³ Enquête EU-SILC, disponible via le site Internet « Statistics Belgium » : http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/collecte_donnees/enquetes/silc/

⁴¹⁴ Eurochild, *Child poverty in Europe-did 2010 make a difference ?*, op. cit. Eurochild précise aussi que la Belgique aurait particulièrement œuvré à l'adoption d'une recommandation.

⁴¹⁵ Voyez le site Internet du Réseau belge de lutte contre la pauvreté, 2011. <http://www.bapn.be>.

⁴¹⁶ Toutes les informations dans la section IV.2.

⁴¹⁷ Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 11/06/2010, CRC/C/BEL/CO/3-4., www.ohchr.org.

Au niveau européen, il nous faut noter un mouvement général vers la reconnaissance de l'importance de la lutte contre la pauvreté, et en particulier de celle des enfants.

Pour ce qui est de la Belgique, l'Année 2010 fut caractérisée par un grand investissement du secteur associatif, et de divers efforts du politique.

Au vu des résultats de notre étude, l'impact de l'année a surtout consisté en une sensibilisation des professionnels (services sociaux, politiques, etc.) aux situations des familles connaissant la pauvreté, via une recherche et une diffusion de bonnes pratiques.

Ceci dit, les campagnes mises en place n'ont probablement pas atteint tout le monde, avec les conséquences négatives que cela peut avoir pour les familles et les enfants eux-mêmes. Rappelons par exemple que plusieurs mandataires politiques contactés dans le cadre de notre étude nous ont précisé que la pauvreté des enfants et des familles ne figurait pas parmi leurs compétences et donc leurs actions. Au vu du caractère transversal de la pauvreté et de son impact sur l'ensemble des droits humains, nous ne pouvons qu'être interpellés par ce type de réponse, qui plus est formulée quelques mois après la clôture de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale...

Une mécanique semblable paraît s'être mise en place au niveau du grand public : conscientisation pour certains, renforcement de l'impression du caractère structurel de la pauvreté pour les autres (« et si moi aussi j'étais touché par la pauvreté... »), inattention de beaucoup (et ce pour de multiples raisons : diffusion de responsabilité, crise économique, mesures politiques en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale peu accessibles⁴¹⁸ car extrêmement compliquées, etc.). Notons que ce processus est difficilement évaluable⁴¹⁹.

Quoi qu'il en soit, comme l'ont souligné plusieurs partenaires rencontrés dans le cadre de notre étude, le peu engrangé était nécessaire.

Ci-dessous, les recommandations des ONG pour une plus grande sensibilisation de tous et un réel impact des politiques de lutte contre la pauvreté des familles et des enfants en Belgique.

VI.1 Au niveau belge

Aujourd'hui, au niveau belge, afin de lutter contre la pauvreté des familles et des enfants, diverses pistes de solutions et recommandations nous paraissent pouvoir être émises.

⁴¹⁸ Y compris pour les professionnels du secteur...

⁴¹⁹ En particulier au vu de nos forces vives.

Action globale pour améliorer les conditions de vie des familles

La famille joue un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté, à la fois comme lieu de reproduction des inégalités, mais aussi comme lieu de résistance à la pauvreté⁴²⁰. La pauvreté des enfants est indissociable de la pauvreté des familles. L'Etat doit dès lors soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités, ce qui doit passer par une politique globale de lutte contre la pauvreté, qui soit basée sur les droits humains.

Pour permettre l'accès de chacun à ses droits, le premier objectif est certainement de faire en sorte que tous puissent bénéficier de conditions de vie dignes (revenus, logement, emploi, etc.).

Une attention particulière doit être portée aux politiques préventives, notamment un accès à des services d'accueil de la petite enfance et à un enseignement de qualité, conditions indispensables pour permettre une meilleure égalité des chances dès le plus jeune âge.

Parallèlement, un accès aux différentes institutions et services mis en œuvre en vue d'un meilleur respect des droits de tous ainsi qu'aux aides nécessaires (information, accompagnement, soutien) doit être rendu possible, et ce en concertation avec les familles, et y compris avec les enfants.

Les groupes d'enfants les plus vulnérables doivent se trouver au cœur de nos préoccupations. Parmi eux, les enfants séparés de leurs parents, les enfants migrants, y compris ceux en situation de séjour illégal, les enfants porteurs de handicaps et/ou malades, ainsi que les enfants en conflit avec la loi.

Il est important de s'assurer que les politiques atteignent bien les personnes les plus pauvres.

Enfin, les effets pervers de certaines législations sensées être au service des plus démunis doivent être analysés.

Coordination des politiques et des actions entre les divers niveaux de pouvoir

Nous souhaitons insister sur la nécessité de politiques coordonnées en matière de lutte contre la pauvreté. Cette recommandation nous paraît d'autant plus importante que la structure institutionnelle belge et la répartition des compétences à divers niveaux de pouvoir sont complexes. De manière plus générale, il faut rappeler la nécessité d'une coordination entre les diverses politiques qui ont un impact sur les droits des enfants en situation de pauvreté (logement, éducation, qualité de l'emploi, etc.).

Pour pouvoir avoir un réel impact, ce coordinateur (Ministre ou Secrétaire d'Etat, par exemple) doit avoir la possibilité de proposer de véritables concertations et détenir un pouvoir de contrainte sur ses collègues, dans les matières structurelles.

Mais surtout, c'est la volonté politique de travailler ensemble qui doit être investie.

⁴²⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Abolir la pauvreté, Une contribution au débat et à l'action politique*, décembre 2005.

Collecte de données

Afin de définir des politiques adaptées en matière de lutte contre la pauvreté, il est essentiel de disposer de données précises au niveau national, de sorte à avoir une bonne connaissance de la situation des enfants.

Or, au niveau belge, il faut regretter le manque de données ventilées (selon l'âge, le sexe, le niveau socio-économique des parents, etc.) qui prennent en compte tous les enfants de 0 à 18 ans. On constate en effet, que certains individus ne sont jamais pris en compte par les statistiques, et qu'il s'agit justement des plus précarisés.

Afin de pouvoir prendre en considération le caractère multidimensionnel de la pauvreté, il est nécessaire de travailler avec des indicateurs tant qualitatifs que quantitatifs. Il est aussi essentiel d'associer les familles et les enfants pauvres, ainsi que les organisations qui les représentent à la définition de la pauvreté et de l'exclusion sociale ainsi qu'à l'élaboration d'indicateurs qui découlent d'une approche basée sur les droits de l'enfant.

Formation

Les professionnels doivent être formés dans le cadre de leur formation tant initiale que continue aux difficultés et aux défis de droit auxquelles sont confrontées les personnes qui vivent dans la précarité. En effet, le manque de connaissance du vécu des personnes vivant dans la pauvreté participe à la difficile communication avec les professionnels et un accès moins aisé aux services.

Participation

La difficulté d'identifier les demandes et les besoins de certains groupes de population est une cause d'inefficacité de certaines interventions auprès de ces populations. Bien souvent, les professionnels ont une idée préconçue de la demande qui ne correspond pas forcément aux besoins des personnes.

La participation des enfants très pauvres à l'identification et à l'analyse de leurs besoins ainsi qu'à la recherche de solutions est indispensable pour mettre en place des politiques efficaces en matière de réduction des inégalités.

La conception et la mise en œuvre des politiques doivent tenir compte des idées et des expériences des enfants eux-mêmes.⁴²¹

« Pour participer pleinement, ces jeunes ont besoin du soutien de leur famille, de leurs amis, des éducateurs, des enseignants. Il ne s'agit pas d'une aide apportée à une victime mais d'un soutien apporté à un jeune, acteur de sa vie. »⁴²²

⁴²¹ « Les engager est positif pour eux et mène à de meilleures décisions. Ceci est vrai pour tous les enfants, mais encore plus pour ceux en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale » : EUROCHILD, 2010, *Année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Messages clés d'Eurochild*, 2010.

Notons que pour que la participation soit réelle, il est essentiel d'accorder un suivi à la parole donnée et de prendre en compte les préoccupations des personnes en situation de pauvreté⁴²³.

Evaluation des politiques menées

L'impact des différentes politiques et mesures prises en matière de lutte contre la pauvreté doivent être évaluées de manière systématique, en associant les personnes intéressées⁴²⁴.

VI.2 Au niveau européen

Au niveau européen, il faut souligner l'importance d'adopter la Recommandation sur la pauvreté infantile, dont on espère qu'elle constituera un bon et utile instrument de plaidoyer pour tous les *stakeholders* (société civile, professionnels, académiques, personnes vivant dans la pauvreté)⁴²⁵.

De plus, l'élimination et la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants devraient figurer parmi les priorités de l'Union européenne et des Etats membres et être dotées de moyens financiers adéquats.

Il faut également relever l'importance, pour la Commission européenne, de veiller à ce que les politiques d'austérité convenues avec les États membres n'entraient pas ou ne remettent pas en question la poursuite des objectifs de la Stratégie Europe 2020⁴²⁶.

⁴²² UNICEF Belgique/ What Do You Think ?, *Voilà ce que nous en pensons ! Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, Deuxième rapport des enfants de Belgique à l'attention du Comité des droits de l'enfant, Bruxelles, 2009.

⁴²³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Lance-débat - 10 ans du Rapport Général sur la Pauvreté*, Centre pour l'égalité des chances et le lutte contre le racisme, Bruxelles, avril 2005, p.60. Voyez aussi UNICEF Belgique, *Voilà ce que nous en pensons ! Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, *op. cit.*

⁴²⁴ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Lance-débat - 10 ans du Rapport Général sur la Pauvreté*, *op. cit.*, p. 59.

⁴²⁵ La publication de cette Recommandation est attendue en 2012.

⁴²⁶ Voyez le site Internet <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0495&language=FR&ring=A7-2011-0370>.

V.II Références

VII.1 Législation et documents officiels

a) Législation et documents officiels internationaux

Décision n° 1098/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relative à l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010), in *Journal officiel de l'Union européenne*.

Déclaration du Conseil, *L'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : œuvrer ensemble pour lutter contre la pauvreté en 2010 et au-delà*, 3053ème session du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs. Bruxelles, le 6 décembre 2010.

Déclaration du Trio (Espagne, Belgique, Hongrie) de la Conférence de la Présidence belge de l'UE : *Feuille de route pour une Recommandation sur la pauvreté et le bien-être des enfants*, Marche-en-Famenne, 2-3 septembre 2010.

Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 13/06/2002, CRC/C/15/add. 178, www.ohchr.org

Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique, 11/06/2010, CRC/C/BEL/CO/3-4., www.ohchr.org

Observation générale n°12 du Comité des droits de l'enfant, « Le droit de l'enfant d'être entendu » 2009.

Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un cadre européen pour la cohésion sociale et territoriale, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 16/12/10, SEC(2010) 1564 final.

Programme d'action communautaire dans le domaine de l'exclusion sociale, *Prévention et réduction de la pauvreté des enfants*, Commission européenne, 2005.

Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, signé à New York le 25 mai 2000, approuvé par la loi du 29 avril 2002, *M.B.*, 17 septembre 2002.

Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, signé à New York le 25 mai 2000, approuvé par la loi du 9 février 2006, *M.B.*, 27 mars 2006.

Rapport du Gouvernement de la Fédération Wallonie Bruxelles au Parlement de la Fédération Wallonie Bruxelles relatif à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant, *Partie C. Plan d'action 2011-2014*, novembre 2011.

Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2007 sur le bilan de la réalité sociale, 2007/2104(INI).

Résolution du Parlement européen du 15 novembre 2011 sur la Plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2011/2052(INI)).

Communication de la Commission du 4 juillet 2006 – Vers une stratégie européenne sur les droits de l'enfant, COM(2006) 367.

b) Législation et documents officiels nationaux

Accord de coopération du 19 septembre 2005 entre l'Etat, la Communauté flamande, la Région flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 juin 2006.

Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010). Programme national d'action de la Belgique, mai 2009, <http://ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=3707&langId=fr> Pages similaires.

Décret du 28 janvier 2004 instaurant la réalisation d'un rapport sur l'application des principes de la Convention internationale des droits de l'enfant, *M.B.* 17 février 2004.

Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, *M.B.*, 17 janvier 1992.

SPP Intégration sociale, *Plan d'Action National Inclusion 2008-2010*, <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete/le-plan-federal-de-la-lutte-contre-la-pauvrete>

SPP Intégration sociale, *Plan Fédéral de lutte contre la pauvreté*, http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/plan_fr-web.pdf

SPP Intégration sociale, *Programme national de réforme*, www.mi-is.be.

Vanackere, S., Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères *Bilan de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne (1er juillet - 31 décembre 2010), Ensemble pour une Europe en action*, http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/Balans_voorzitterschap_FR_tcm313-114278.pdf.

VII.2 Ouvrages, articles, rapports et brochures

Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, *La notion d'exclusion sociale*, <http://www.alliance21.org/2003/article2608.html>.

ATD Quart Monde, *Quand l'extrême pauvreté sépare parents et enfants : un défi pour les droits de l'Homme*, 2004, www.atd-quartmonde.org

ATD Quart Monde, *Grande pauvreté et droits de l'enfant, les enfants pauvres et leurs familles riches, des droits fondamentaux en friche. 5. Le droit à la vie familiale*, 2008, www.atd-quartmonde.org

ATD Quart Monde, *Grande pauvreté et droits de l'enfant, les enfants pauvres et leurs familles riches, des droits fondamentaux en friche. 6. Le droit aux relations familiales*, 2008, www.atd-quartmonde.org

ATD Quart Monde, *Grande pauvreté et droits de l'enfant, les enfants pauvres et leurs familles riches, des droits fondamentaux en friche. 7. Le droit de l'enfant et de sa famille à l'aide et à la protection de l'Etat*, 2008, www.atd-quartmonde.org

ATD Quart Monde, *Le droit à l'éducation : l'orientation massive d'enfants précarisés en enseignement spécialisé*, Connaissance et engagement, 2008, www.atd-quartmonde.org

ATD Quart-Monde, *Décrochage scolaire et pauvreté*, Connaissance et engagement, 2010, www.atd-quartmonde.org

ATD Quart Monde, *Europe 2020 : Eradiquer la pauvreté ?*, Feuille de route Quart Monde, n° 394, avril 2010, www.atd-quartmonde.org

- ATD Quart Monde Belgique, *Parlement européen : lutte contre la pauvreté*, 1^{er} décembre 2011, <http://www.atd-quartmonde.be/+Parlement-europeen-lutte-contre-la+.html>
- Bouverne-De Bie, M., Rosseel, Y., Impens, J., De Visscher, S., Willems, S., Delens-Ravier, I., *Existe-t-il un lien entre pauvreté et mesures d'aide à la jeunesse ?*, Gand, Academia Press, 2011.
- Cafés géographiques, *La pauvreté dans la ville : une frontière invisible*, <http://www.cafe-geo.net>.
- Canal-santé, *Entre pauvreté et ressource, l'enfant malade précarisé et son entourage*, 2005.
- CODE, *La gratuité scolaire en Communauté française : leurre ou réalité*, Bruxelles, avril 2007, www.lacode.be
- CODE, *La double vulnérabilité des enfants appartenant à un groupe stigmatisé... en Belgique aussi*, Bruxelles, mai 2007, www.lacode.be
- CODE, *La Commission nationale pour les droits de l'enfant est née !*, juin 2007.
- CODE, *Etre un enfant de famille pauvre en Belgique*, Bruxelles, août 2007, www.lacode.be
- CODE, *Evaluation du rapport triennal de la Communauté française relatif à l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant pour la période 2005-2007*, Bruxelles, 2008, www.lacode.be
- CODE, *Les droits de l'enfant ont 20 ans ! Historique et mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989*, Bruxelles, novembre 2009, www.lacode.be
- CODE, *Vers une Union des droits de l'enfant*, Bruxelles, juillet 2009, www.lacode.be
- CODE, *Quel accueil pour la petite enfance ?*, Bruxelles, octobre 2009, www.lacode.be.
- CODE, *Note à l'attention du Comité des droits de l'enfant - Principaux sujets de préoccupation de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant*, Bruxelles, décembre 2009, www.lacode.be
- CODE, *La pauvreté nuit gravement à la santé*, Bruxelles, étude 2009, www.lacode.be
- CODE, *Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par la Belgique*, Bruxelles, 2010, www.lacode.be
- CODE, *Rapportage, rapports quinquennal, alternatif, etc. Quelques mots d'explication*, Bruxelles, juillet 2010, www.lacode.be
- CODE, *Analyse des Observations finales 2010 du Comité des droits de l'enfant relatives à la mendicité des mineurs*, Bruxelles, octobre 2010, www.lacode.be
- CODE, *Ce que les Nations Unies recommandent à la Belgique en matière de droits de l'enfant. Analyse de synthèse des Observations finales du 11 juin 2010 du Comité des droits de l'enfant*, décembre 2010, www.lacode.be
- CODE, *Journée de débat général du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies : les enfants de parents détenus*, Bruxelles, décembre 2011, www.lacode.be
- Commission Justice et Paix belge francophone, *2010, une année européenne sur la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, septembre 2010.
- Conseil de l'Europe, *Conclusions du Conseil. Lutte contre la pauvreté infantile et promotion du bien-être des enfants*, 3099^{ème} session du Conseil EMPLOI, POLITIQUE SOCIALE, SANTE et CONSOMMATEURS, Luxembourg, 17 juin 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lisa/122879.pdf
- Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *Rapport au Comité des droits de l'enfant. Rapport du Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant et du Commissaire aux droits de l'enfant du Parlement flamand relatif aux troisième et quatrième rapport de la Belgique*, Pré-session janvier-février 2010.

- Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant, *Pour rester dans le vif du sujet. Rapport relatif aux incidences et aux conséquences de la pauvreté sur les enfants, les jeunes et leurs familles*, novembre 2010, www.dgde.cfwb.be
- Delmée, P., « Le groupe Agora : un dialogue permanent entre usagers, administration et professionnels de l'aide à la jeunesse » in *AlterEduc*, 1^{er} février 2005.
- De Muylder, R., Lecuit, J., *Droits, Justice et Pauvreté*, Editions Quart Monde, 2007.
- Delruelle, E., *Digne de mourir comme inutile au monde...*, http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_01-1_Delruelle_FR.pdf
- Dierckx, D., Vranken, J., Coenen, G., Van Haarlem, J., *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2011*, Antwerpen, 2011.
- Duflo, E., *Combattre la pauvreté par l'expérimentation sociale*, 13 janvier 2011, <http://immigrechoisi.com/build-africa/esther-duflo-combatte-la-pauvrete-par-lexperimentation-sociale/1337/>
- Dynamo International, *Paroles de rue. Actes du 2^{ème} Forum international des travailleurs sociaux de rue. Travail de rue – Droits de l'enfant – Pauvreté – Exclusion sociale*, Bruxelles, 26-30/10/10, p. 35. Voyez le site Internet <http://www.travail-de-rue.net>
- EUROCHILD, 2010, *Année européenne de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Messages clés d'Eurochild*, 2010.
- Fajth, G. et Holland, K., *La pauvreté des enfants en perspective*, New-York, UNICEF.
- Fondation Roi Baudouin et UNICEF Belgique, *La participation des enfants et des jeunes en situation de pauvreté, Leçons tirées des pratiques*, 2010.
- Godin, I., Decant, P., Moreau, N., de Smet, P., Boutsen, M., *La santé des jeunes en Communauté française de Belgique. Résultats de l'enquête HBSC 2006*, Service d'Information Promotion Education Santé (SIPES), ESP-ULB, Bruxelles, 2008.
- Gutierrez, R., *Des milliers d'enfants victimes de pauvreté*, Le Soir, 21/10/11, www.lesoir.be
- Hainsworth, J. (Eurochild), *Child poverty in Europe: did 2010 make a difference?*, Children in Scotland, 117, février 2011, www.childreninscotland.org.uk
- Hovine, A., *Pauvreté : il faut investir massivement dans la petite enfance*, La Libre Belgique, 28 juin 2011.
- Hovine, A., *Jeunes et enfants d'abord*, La Libre Belgique, 17 octobre 2011.
- Institution scientifique de Santé Publique, Service d'Epidémiologie, *Enquête de santé par interview, Belgique, 2006*.
- Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderrechtenforum 8. Kinderrechten in de gezondheidszorg, 2011, www.kinderrechtencoalitie.be
- Lenoir, R., *Les exclus. Un Français sur dix*, Paris, éd. du Seuil, 1974.
- Ligue des droits de l'Homme, *Images de la précarité*, Chronique de la Ligue des droits de l'Homme n°142, décembre 2010, disponible sur www.liguedh.be
- Ligue des droits de l'Homme, *Analyses et réaction à la Déclaration de politique générale du gouvernement Di Rupo 1^{er}*, Bruxelles, 10 décembre 2011, www.liguedh.be
- Mahy, C., « Les pauvres et nos systèmes. Chronique de rendez-vous manqués », in *Politique*, 2011
- Ministère de la santé et des services sociaux, Troisième rapport national sur l'état de santé de la population du Québec, *Riches de tous nos enfants. La pauvreté et ses répercussions sur la santé des jeunes de moins de 18 ans*, Québec, 2007. Disponible sur www.msss.gouv.qc.ca, section Documentation, rubrique Publications.

- Observatoire de la santé et du social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2008*.
- Observatoire de la santé et du social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2011*, <http://www.observatbru.be/documents/publications/publications-pauvrete/rapports-pauvrete.xml?lang=fr>
- Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, « Recherche qualitative participative sur le vécu des enfants de 6 à 12 ans vivant dans la pauvreté en Communauté française », septembre 2010. Disponible via <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=7282>.
- OECD, *Starting Strong II : Early Childhood Education and Care*, www.oecd.org.
- OECD, *Growing unequal ? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, 2008, www.oecd.org
- Pinheiro, P. S., *World report on Violence against children*, Publish by United Nations – Secretary-General's Study on Violence against Children, Octobre 2006. Consultable sur les sites suivants: <http://www.violencestudy.org> et <http://unicef.org>.
- Renoux, M.-C., *Réussir la protection de l'enfance*, Editions Quart Monde, 2008.
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, « *Vers une Wallonie sans pauvreté d'ici 2025* ». *Accès et exercices des droits à la santé, au logement et à l'emploi. Constats et propositions aux pouvoirs publics*, Beez, 1^{er} décembre 2008. <http://rwlp.be/publications/rwlp-doc.pdf>
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Lance-débat - 10 ans du Rapport Général sur la Pauvreté*, Centre pour l'égalité des chances et le lutte contre le racisme, Bruxelles, avril 2005.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Abolir la pauvreté, Une contribution au débat et à l'action politique*, décembre 2005.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *des faits et des chiffres*, www.luttepauvrete.be
- Service de lutte contre la pauvreté, *Baromètres de la pauvreté*, <http://www.luttepauvrete.be/barometrespauvrete.htm>
- Service de lutte contre la pauvreté, *Pauvreté. 15 acteurs, 1 combat*, Bruxelles, avril 2011, www.luttepauvrete.be
- TARKI, *Child well-being in the European Union. Better monitoring instruments for better policies*, Budapest, mai 2011. http://www.tarki.hu/en/research/childpoverty/tarki_chwb_mainreport_online.pdf
- UNICEF, *Situation des enfants dans le monde 2005. L'enfance en péril*, New-York, 2005.
- UNICEF Belgique/ What Do You Think ?, *Voilà ce que nous en pensons ! Les jeunes touchés par la pauvreté parlent de leur vie*, Deuxième rapport des enfants de Belgique à l'attention du Comité des droits de l'enfant, Bruxelles, 2009.
- UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspective : vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches*, Bilan Innocenti 7, 2010.
- UNICEF, *La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant*, Bilan Innocenti 8, 2008.
- UNICEF, *Les enfants laissés pour compte. Tableau des classements des inégalités de bien-être entre les enfants des pays riches*, Bilan Innocenti 9, 2010.
- UNICEF, *Les droits de l'enfant en Belgique sous la loupe. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies n'est pas tendre avec la Belgique*, <http://www.unicef.be/fr/page/les-droits-de-lenfant-en-belgique-sous-la-loupe>

Warsztacki, S. « (Fausse) bonne nouvelle! L'Europe chiffre son objectif de réduction de la pauvreté », in *Alter Echos* n°298, 2 juillet 2010.

Who cares ? Feuille de route pour une recommandation pour combattre la pauvreté infantile. Rapport de la conférence dans le cadre de la Présidence belge de l'Union européenne 2-3 septembre 2010, novembre 2010. Document co-édité par le Service public de Programmation Intégration sociale et la Fondation Roi Baudouin, et révisé par l'UNICEF et Eurochild.

VII.3 Livres et outils pédagogiques pour enfants et adolescents

Il existe de nombreux livres consacrés aux droits de l'enfant qui sont destinés aux plus jeunes. Si ce rayon vous intéresse, nous vous invitons à en parler à votre librairie ou à votre bibliothécaire, qui ne manqueront pas de vous proposer une liste plus exhaustive d'ouvrages pour enfants et/ou adolescents. Voici quelques idées :

a) Droits de l'enfant en général

Baussier, S., *Les enfants : leurs droits, leurs devoirs*, Toulouse, Milan, 2003.

Blain, M.-F. (Ed.), *Enfants, quels sont vos droits ?*, Paris, Casterman, 1997.

Boisteau, M., Muscat, B., *Tous les enfants ont des droits !*, Paris, Bayard Jeunesse, 2004.

Collectif, *Mes droits, mes responsabilités*, Lyon, Editions du Moutard, 2005.

Ducamp, J.-L., *Les droits de l'homme racontés aux enfants*, Paris, Editions de l'Atelier, 1999.

Epin, B., *Le grand livre du jeune citoyen*, Voisins-le-Bretonneux, Rue du Monde, 1998.

Epin, B., *Mon premier livre de citoyen du monde*, Voisins-le-Bretonneux, Rue du Monde, 2000.

Gilliquet, R., Casten, D., Waltéry, F., *La Convention des droits de l'enfant*, Liège, Le Lombard, 1993.

Héron J.-O., Dumas, P., Fichot, A. *Le voyage d'Alice ou Comment sont nés les droits de l'enfant*, Paris, Gallimard, 1990.

Koller, B., Plisson, D., Zellwegger, N., *Nos droits de l'enfant*, Paris, Syros, 1987.

Léonard, E., *Un coyote dans la maison*, Paris, Seuil Jeunesse, 2005.

Pellaton, M., Brizard, P., en collaboration avec UNICEF France, *Les droits de l'enfant expliqués aux 11-15 ans*, Jouac, Edition des Ecoles Modernes Françaises, 1999.

Pellaton, M., Brizard, P., en collaboration avec UNICEF France, *Les droits de l'enfant expliqués aux 7-11 ans*, Jouac, Edition des Ecoles Modernes Françaises, 1999.

Serres, A., *Le grand livre des droits de l'enfant*, Paris, Rue du Monde, 1999.

Serres, A., *Le premier livre de mes droits de l'enfant*, Paris, Rue du Monde, 1999.

b) Droits de l'enfant, pauvreté et exclusion sociale

ATD Quart Monde, *Malette pédagogique : « Ensemble contre la misère ; l'amitié pour vaincre l'exclusion »*, Editions Quart Monde.

ATD Quart Monde, *Chanter contre la misère. Album et CD*, Editions Quart Monde et Mango.

Audollent, D.-G. et Fayard, D., *Combattre l'exclusion*, Toulouse, Les Essentiels Milan, 1999, (à partir de 15 ans).

Christen, N. et Lesueur, C., *Mon cœur est dans ce caillou*, Editions Quart Monde, 1999, (à partir de 9 ans).

Defromont, J.-M., *La boîte à musique*, Editions Quart Monde, 1998, (à partir de 10 ans).

Mascaras, U., *Quand les boussoles perdent le Nord*, Editions Quart Monde, 2009 (à partir de 9 ans).

Verreydt, D., *Je serai cascadeur*, Editions Quart Monde, 2002, (à partir de 9 ans).

Wuillemin, A., *Joseph*, Editions Quart Monde, 1999, (à partir de 9 ans).

VII.4 Sites Internet

<http://statbel.fgov.be> : site de la Direction générale Statistique et Informatique économique du Gouvernement fédéral.

<http://www.2010againstpoverity.eu/?langid=fr> : site de l'Année européenne de lutte la pauvreté et l'exclusion sociale.

<http://www.amnesty.be> : site d'Amnesty International Belgique.

<http://www.atd-quartmonde.org> : site du Mouvement d'ATD Quart Monde en Belgique.

<http://www.badje.be> : site de Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance (BADJE).

<http://www.bapn.be> : site du Réseau belge de lutte contre la pauvreté.

<http://www.bice.org> : site du Bureau international catholique de l'enfance (BICE).

<http://www.caritas.org> : site de Caritas.

<http://www.cfwb.be/dgde>: site du Délégué général aux droits de l'enfant.

<http://www.changement-egalite.be> : site du Mouvement socio-pédagogique « Changements pour l'Égalité ».

<http://www.citoyenparent.be> : site de la Ligue des familles.

<http://www.coe.int> : site du Conseil de l'Europe.

<http://www.conseildela jeunesse.be> : site du Conseil de la Jeunesse.

<http://www.crioc.be> : site du Centre de recherche et d'information des organisations de consommateurs.

<http://www.dei-belgique.be> : site de Défense des Enfants International (DEI) section Belgique francophone.

<http://www.diversite.be> : site du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

<http://www.eapn.eu> : site du Réseau européen anti-pauvreté.

<http://www.ec.europa.eu> : site de la Commission européenne.

<http://www.ecpat.be> : site d'End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for sexual purposes (ECPAT).

<http://www.endchildpoverty.eu> : site de la campagne « and child poverty now » d'Eurochild.

<http://www.endpoverty.eu> : site de la coalition d'ONG pour l'année 2010.

http://enquete.mi-is.be/armoedebarmeter/pages_fr/startMenu.html : site du Baromètre interfédéral pauvreté.

<http://www.enseignement.be> : site de la Direction générale de l'enseignement obligatoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

<http://www.kbs-frb.be> : site de la Fondation Roi Baudouin.

<http://www.kinderrechtencoalitie.be> : site de la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen.

<http://www.lacode.be> : site de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE).

<http://www.lacomeuropeenne.fr> : site de décryptage de la communication européenne.

<http://www.liguedh.be> : site de la Ligue de droits de l'Homme.

<http://www.luttepauvrete.be> : site du Service belge de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

<http://www.mi-is.be> : site du Service Public fédéral de Programmation Intégration Sociale.

<http://www.msss.gouv.qc.ca> : site sur la Santé et Services sociaux du Québec.

<http://www.observatbru.be> : site de l'Observatoire de la Santé et du Social de la Région de Bruxelles-Capitale.

<http://www.ocde.org> : site de l'Organisation de coopération et développement économiques.

<http://www.oejaj.cfwb.be> : site de l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (Fédération Wallonie-Bruxelles).

<http://www.one.be> : site de l'Office national de la naissance et de l'enfance (ONE).

<http://www.plan-belgique.org> : site de Plan Belgique.

<http://www.rwlp> : site du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté.

http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*OASES&n=1459 : site du Centre sur l'Inégalité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale de la Ville d'Anvers.

<http://www.uetrio.be> : site de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne les 6 derniers mois de 2010.

<http://www.unicef.be> : site d'UNICEF Belgique.

