

Journée ouverte Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale  
EU2020

31/01/2020

**Pauvreté des enfants : vers un plan belge et européen de  
garantie pour l'enfance**

**Ide Nicaise.**

*Contexte*

En 2015, le Parlement européen a exprimé son inquiétude quant à l'affaiblissement des services publics dans l'UE. Il a demandé à la Commission européenne et aux États membres de l'Union européenne (suite à la recommandation européenne de 2013 « Investir dans l'enfance », à la garantie pour la jeunesse de la même année et au pilier européen des droits sociaux de 2017) d'introduire une garantie pour l'enfance « *de sorte que chaque enfant actuellement menacé par la pauvreté ait accès à des soins de santé gratuits, à un enseignement gratuit, à des services de garde gratuits, à un logement décent et à une alimentation convenable, dans le cadre d'un plan européen intégré de lutte contre la pauvreté des enfants* ». 5,9 milliards d'euros sont déjà affectés à cette initiative dans le budget pluriannuel de l'UE pour la période 2021-2027 mais cette somme n'est encore considérée que comme un levier pour mobiliser le soutien des Fonds structurels européens et des États membres. En outre, ces subventions sont également destinées à encourager les mesures structurelles dans les États membres.

Cette note est principalement basée sur le rapport belge établi dans le cadre de l'étude exploratoire de cette initiative au niveau européen.<sup>1</sup> Elle se concentre donc sur les cinq thèmes fondamentaux de la garantie pour l'enfance et n'a pas pour ambition de proposer une approche globale de la pauvreté des enfants. Elle pourrait être considérée comme une opérationnalisation (partielle) du deuxième pilier de la recommandation de l'UE « Investir dans l'enfance », c'est-à-dire l'accès à des services de qualité. Personne ne conteste que les deux autres piliers de la recommandation (revenu adéquat et participation) sont tout aussi importants.

---

<sup>1</sup>Nicaise I., Vandervoort L., Juchtmans G., Buffel V., Ünver Ö, Van den Broeck K., Bircan T. (2019), *Feasibility study for a child guarantee - country report Belgium*, Leuven : HIVA / Bruxelles : Eur. Commission, DG Emploi et affaires sociales, 60 p. Pour les autres rapports dans le cadre de l'étude sur les garanties pour les enfants, voir <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>

Les statistiques sur la pauvreté se rapportent à 2017 ou (si possible) 2018. Ces derniers chiffres sont extraits du SPF Sécurité sociale : *Analyse de l'évolution de la situation sociale et de la protection sociale en Belgique 2019 : Lentement à la traîne*, Bruxelles, Service public fédéral Sécurité sociale  
<https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/publications/silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2019-en.pdf>

En Belgique, la pauvreté des enfants <sup>2</sup>est restée relativement stable au cours de la dernière décennie mais elle a de nouveau augmenté ces dernières années pour atteindre 23,2 %, se rapprochant ainsi de la moyenne européenne. Il y a aussi de très grandes différences selon les régions. Le risque de pauvreté est extrêmement élevé parmi les enfants de familles monoparentales (50 %), de familles quasi sans emploi (83 %) et des enfants qui ne sont pas d'origine européenne (54,3 %). Dans ce dernier groupe, les barrières administratives, linguistiques et culturelles, ainsi que la discrimination, jouent un rôle qu'il ne faut pas sous-estimer. Un groupe requérant une attention spécifique est celui du groupe croissant des enfants Roms, qui rencontrent des problèmes extrêmes liés au logement, au manque de nutrition et de soins de santé, à la mendicité et au décrochage scolaire. Nous mentionnerons ici également les demandeurs d'asile mineurs, qui représentent 30 % de tous les demandeurs d'asile. Pour ce groupe, un enfant sur six est un mineur non accompagné. En plus des problèmes liés à la migration, les traumatismes psychiques jouent également un rôle. Pour un autre groupe qui requiert l'attention, celui des enfants placés en institution, même les statistiques élémentaires font défaut. Le principal problème de ce groupe est celui du décalage au niveau de l'accueil (placements résidentiels trop longs et placement dans des établissements inappropriés comme les internats scolaires). Dans le cas des enfants en situation de handicap, les principaux goulets d'étranglement sont les longs délais d'attente pour l'octroi d'un budget d'assistance personnelle et le manque de services de garde et d'enseignement inclusifs.

L'initiative du Parlement européen en matière de garantie des enfants offre donc un moyen qui est le bienvenu pour mobiliser le soutien politique dans le cadre de l'éradication de la pauvreté et de l'insécurité des enfants.

#### *Une alimentation convenable*

Outre la proportion limitée d'enfants qui ont un accès insuffisant aux fruits, légumes et protéines frais (2-3 %), on constate une augmentation de l'obésité (20 %) en Belgique, ce qui indique également une alimentation déséquilibrée.

Bien que l'utilisation de l'aide alimentaire ait augmenté (+45% au cours des 10 dernières années), la distribution de nourriture aux familles nécessiteuses a un impact négatif car elle remplace le droit à la protection sociale par la charité et stigmatise les utilisateurs. Nous recommandons donc de réorienter progressivement le soutien du FEAD<sup>3</sup> vers le renforcement des repas scolaires à bas prix et des repas fournis par les partenaires locaux (tels que les restaurants sociaux ou les épiceries sociales), plutôt que vers l'aide alimentaire aux familles individuelles. Le soutien du FEAD aux écoles peut être lié à une augmentation des prestations sociales et à une réglementation plus contraignante sur la qualité et le prix des repas scolaires. En même temps, cela permet aux écoles ayant un public cible défavorisé d'utiliser leurs ressources de travail pour un soutien pédagogique au lieu d'une aide alimentaire.

#### *Soins de santé gratuits*

En Belgique, il existe de nombreuses prestations sociales qui rendent les soins de santé moins chers pour les groupes à faibles revenus, ainsi qu'un nombre limité de services gratuits pour les enfants. Mais il y a de nombreuses lacunes dans l'application, et nous constatons de facto

---

<sup>2</sup> La pauvreté selon la définition européenne AROPE combine 3 critères : la pauvreté financière, la très faible intensité de travail (quasi-chômage) et la privation sévère.

<sup>3</sup> Fonds européen d'aide aux plus démunis

que l'accès aux soins de santé pour les enfants est encore fortement lié au revenu et au statut de résidence (citoyen national ou européen, migrant « légal », demandeur d'asile ou migrant sans papiers). L'écart entre les riches et les pauvres en matière d'accès aux soins de santé s'est également considérablement creusé pendant les années de crise, en partie à cause des diminutions du financement public et de l'augmentation des tickets modérateurs. Le pourcentage de ménages qui reportent ou qui n'ont pas accès à des soins médicaux ou dentaires pour des raisons financières a augmenté plus fortement en Belgique que dans l'UE, et en particulier en Belgique parmi les 10 % des ménages aux revenus les plus faibles (de 1,5 % en 2008 à 6,4 % en 2018, avec un pic à 7,9 % en 2016). En revanche, dans la moitié supérieure de la population, il n'y a pas de report pour des raisons financières.

Jusqu'à présent, le soutien sélectif n'a donc pas été très efficace pour garantir l'accès aux soins de santé (préventifs) pour les groupes les plus défavorisés. Par exemple, les enfants des demandeurs d'asile ont théoriquement un accès gratuit aux soins de santé, mais dans la pratique, les familles se retrouvent prises dans des dédales administratifs ou coincées sur des listes d'attente (par exemple pour les soins liés à la santé mentale).

Le soutien de l'UE pourrait encourager des mesures innovantes de financement en faveur des enfants en situation de pauvreté - en particulier dans le domaine de la prévention et des soins de santé mentale - ainsi que des programmes de proximité. Au niveau belge, on devrait évoluer vers une réglementation qui dissocie complètement le droit aux soins de santé gratuits pour les enfants (défavorisés) du statut de résident.

#### *Garde d'enfants gratuite*

Beaucoup peut être fait en matière d'enseignement et d'accueil des jeunes enfants en Belgique. Malgré les bonnes performances de la Belgique en termes de participation à la garde d'enfants (60 % chez les 2-3 ans ; 99,2 % chez les 5 ans), l'offre reste insuffisante, tant quantitativement (déficit) que qualitativement (outreaching et stimulation du développement des enfants défavorisés). Le soutien de l'UE serait le bienvenu pour évoluer vers un accès gratuit aux services de garde d'enfants pour les groupes aux revenus les plus faibles, ainsi que pour investir dans les compétences sociales, pédagogiques et interculturelles du personnel et dans un meilleur encadrement du personnel dans les services de garde d'enfants et l'enseignement préscolaire.

Tant que la pénurie de places d'accueil persistera, il y a aussi un risque que la priorité systématique soit accordée aux enfants de familles à double revenu. Afin de lutter contre la discrimination de fait qui en découle pour les familles défavorisées, des systèmes de quotas pour les enfants des groupes défavorisés sont indispensables. En même temps, un financement prioritaire devrait être mis en place pour permettre aux infrastructures de mieux encadrer ces enfants et de stimuler leur développement cognitif et socio-émotionnel.

#### *La gratuité de l'enseignement et l'égalité des chances dans l'enseignement*

Malgré les récentes réformes, les systèmes éducatifs belges restent relativement coûteux et très inégalitaires. À l'âge de 15 ans les élèves issus des 10 % des familles les plus riches de Belgique ont environ 4 ans d'avance sur les élèves issus des 10 % de la population les plus

pauvres. L'écart entre les élèves autochtones et les élèves allochtones est d'environ 1,5 année scolaire.<sup>4</sup>

L'intervention de l'UE pourrait contribuer à alléger les frais de scolarité pour les groupes défavorisés, par exemple par le biais de bourses d'études supérieures pour les élèves ou d'un financement prioritaire accru pour les écoles comptant une forte proportion d'élèves issus de groupes défavorisés. Mais, tout aussi important, elle encourage les réformes structurelles visant la déségrégation de l'enseignement et la suppression de la discrimination sociale (par exemple, promotion active de la mixité sociale et ethnique dans les écoles, enseignement inclusif, réduction des taux de décrochage et report de l'orientation des études). Cela exige un investissement supplémentaire dans l'orientation pédagogique et l'orientation des élèves. Les compétences sociales et interculturelles des enseignants devraient également être continuellement renforcées par la formation initiale et continue. Enfin, des efforts supplémentaires sont encore nécessaires pour prévenir et combattre le décrochage scolaire précoce.

Au niveau de l'UE, le renforcement et l'extension de la législation anti-discrimination pourraient fournir un cadre pour éliminer la discrimination persistante dans l'enseignement (comme l'interdiction du voile).

#### *Un logement décent*

4,8 % des enfants belges vivent dans une maison mal chauffée ; 7,5 % vivent dans un ménage qui a des problèmes liés aux coûts de logement. Ce sont bien sûr principalement les ménages pauvres qui souffrent de ces problèmes.

En Belgique, en raison de l'absence d'un système complet d'allocations de logement et de la part marginale du logement social sur le marché du logement, l'inégalité d'accès au logement est criante. Le soutien de l'UE pourrait donc se concentrer sur des investissements supplémentaires dans le logement social et en particulier dans les agences de location sociale, tandis que les autorités belges devraient, en plus, travailler sur un système d'allocations de logement pour le marché privé afin de couvrir les besoins.

Afin de mieux protéger les enfants contre les risques de sans-abrisme et de logement inadéquat, la situation des enfants devrait être utilisée comme critère dans la détection active des logements inadéquats, la construction et l'attribution de logements sociaux et la protection contre l'expulsion. En outre, sur le marché du logement privé, il est également nécessaire de mettre en place une politique anti-discrimination forte (comprenant, entre autres, des contrôles réguliers sur le terrain).

#### *Principes généraux d'une stratégie efficace*

La Belgique jouit d'une certaine expérience concernant les plans intégrés dans le domaine de la pauvreté des enfants et des droits de l'enfant. Mais le patchwork institutionnel (ou devrions-nous dire : la désintégration ?) semble rendre de plus en plus difficile l'élaboration de plans complets de ce type ; et aucun des plans précédents n'a jamais été accompagné d'engagements

---

<sup>4</sup> Données du PISA 2018. Source OCDE (2019), *Résultats du PISA 2018 (Volume II) : Où tous les élèves peuvent réussir*, PISA, Éditions de l'OCDE, Paris.

budgétaires. La conditionnalité de l'aide par la présentation de tels plans complets et budgétisés peut constituer un grand pas en avant dans l'octroi de l'aide de l'UE.

D'autre part, la Belgique jouit aussi d'une grande expérience du dialogue avec les associations où les pauvres prennent la parole : leur participation à la négociation des programmes de soutien peut s'avérer très utile pour stimuler l'innovation sociale dans l'octroi des aides de l'UE.

Idéalement, le soutien de l'UE devrait également encourager les réformes systémiques en faveur des familles en situation de pauvreté. Elle devrait éviter la stigmatisation des groupes cibles (par exemple dans la distribution alimentaire) et la substitution des politiques sociales nationales par des financements européens.