



Mobilisation contre la pauvreté des enfants, interventions de protection de l'enfance...

Un aperçu « pays par pays » pour les 10 États européens retenus dans l'exploration « *Précieux enfants, précieux parents* ».

Un apport complémentaire au document de travail européen « *Précieux enfants, précieux parents* » préparé par le Mouvement international ATD Quart Monde.



Apport Complémentaire n° 1

Mars 2005

Ce document a été réalisé avec le soutien financier de la Commission européenne au titre du Programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale 2002-2006.

Aux lecteurs

Cet apport a été rédigé dans le cadre d'un **Programme d'échange transnational 2002-2005** faisant l'objet d'un soutien financier de la part de la Commission européenne au titre du Programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale 2002-2006.

Les Programmes d'échange transnational veulent :

- promouvoir et soutenir l'organisation d'échanges sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui sont mises en œuvre en Europe ;
- encourager la coopération et l'apprentissage mutuel entre États membres.

Le présent apport fait partie d'un ensemble de textes complémentaires au document de travail « *Précieux enfants, précieux parents* » publié par ATD Quart Monde en novembre 2003. Il constitue l'un des 11 apports de natures très diverses qui proposent un éclairage spécifique des thèmes abordés dans le document initial. Ces textes visent à stimuler dialogues et réflexions dans le cadre d'échanges européens organisés à l'initiative d'ATD Quart Monde et de ses partenaires. Certains d'entre eux seront disponibles sur Internet à l'adresse :

www.atd-quartmonde.org/europe/precieuxenfants/index_pepp.htm

Pour tout renseignement sur le programme d'échange européen auquel le document « *Précieux enfants, précieux parents* » est lié : Délégation Région Europe – Mouvement international ATD Quart Monde – 107, avenue Général Leclerc – 95480 - Pierrelaye – France – E-mail : region.europe@atd-quartmonde.org

Ce texte n'engage que ses auteurs, et la Commission européenne n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Dans la même série d'apports complémentaires pour échanger à l'échelle européenne :

Apport n° 2 – Angleterre : regards sur des mobilisations du pays à partir de l'expérience et de la réflexion de parents en grande pauvreté

Apport n° 3 – Que pouvons-nous apprendre des pays du centre et de l'est de l'Europe ? Messages de Pologne et de Roumanie

Apport n° 4 – Lutte contre « la pauvreté des enfants » : quelle participation des enfants et des jeunes ?

Apport n° 5 – Le projet de promotion familiale, sociale et culturelle d'ATD Quart Monde à Noisy-le-Grand (France) : une évocation de l'action « petite enfance »

Apport n° 6 – La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg sur les questions relatives au placement des enfants

Apport n° 7 – Actualités italiennes : éclairages sur quelques débats et rapports

Apport n° 8 – Un groupe de concertation durable sur la protection de l'enfance et l'aide à la jeunesse dans la Communauté française de Belgique - une initiative de dialogue entre administration et usagers

Apport n° 9 – « *Nous vous partageons nos soucis et nos efforts par amour pour nos enfants* » : le témoignage de parents en lien avec les services de protection de l'enfance

Apport n° 10 – Le Centre Kauwenberg à Anvers en Belgique : une approche familiale, un souci d'accessibilité, un engagement citoyen

Apport n° 11 – Le « *Family Group Conferencing* » - un mode d'intervention qui veut donner aux familles concernées l'initiative de l'action à mener et le pouvoir de décision

© Mouvement international ATD Quart Monde – mars 2005 – Rédaction : Pierre Klein - Illustrations : Rémi Saillard

Mobilisation contre la pauvreté des enfants et interventions de protection de l'enfance : aperçu « pays par pays » pour 10 États européens

Cet apport complète les informations présentées dans le document de travail européen « *Précieux enfants, précieux parents* »¹. Il rassemble successivement, pour les 10 pays retenus (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni - plus particulièrement l'Angleterre -, et Suède), des éléments conjoncturels et des analyses sur les thématiques suivantes : la mobilisation du pays face à la situation de « pauvreté des enfants », le regard porté sur les liens entre interventions de protection de l'enfance et d'aide à la jeunesse, notamment les placements, et le contexte de pauvreté et d'exclusion vécu par certains enfants ou jeunes concernés.

Ces éléments sont présentés pays par pays. Une vision des dispositifs généraux de protection de l'enfance est également proposée d'un point de vue transnational en fin d'apport. Cette vision est un élément parmi d'autres à prendre en compte dans un travail de compréhension des liens entre lutte contre la pauvreté et mobilisation pour le bien-être des enfants que propose d'engager ou de poursuivre la dynamique « *Précieux enfants, précieux parents* ».

Cet apport a été rédigé en grande partie entre 2003 et 2004. Quelques mises à jour y ont été apportées à l'occasion de sa diffusion en mars 2005.

1 - Pauvreté des enfants et protection de l'enfance : un aperçu pays par pays

« *Précieux enfants, précieux parents* » fait le constat d'une mobilisation européenne grandissante face à la situation de « pauvreté des enfants ». A l'exception du Royaume-Uni et son contexte particulier, le récent rapport de l'UNICEF, "*La pauvreté des enfants dans les pays riches*" (voir encadré page 4) souligne l'aggravation générale de la situation dans les dernières années². Dans l'esprit de l'exploration européenne proposée par ATD Quart Monde, nous rassemblons ici des informations pays par pays et nous tentons de comprendre le regard porté sur les liens entre interventions de protection de l'enfance et d'aide à la jeunesse, notamment les placements, et le contexte de pauvreté et d'exclusion vécu par certains enfants ou jeunes concernés.

¹ Informations présentées aux points 1.b (pages 39 et s.), 3.a (pages 61 et s.) et 7.a (pages 104 et s.) de « *Précieux enfants, précieux parents* ».

² Pour une vision et une analyse d'ensemble sur les pays de l'Union européenne avant l'élargissement de mai 2004, on pourra aussi consulter avec intérêt le rapport de Petra Hölscher financé par la Commission européenne : Petra Hölscher, University of Dortmund, *A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty*, European Commission, DG 'Employment and Social Affairs', Septembre 2004, Bruxelles.

2005 - La pauvreté des enfants en hausse dans les pays riches

La proportion d'enfants vivant dans la pauvreté a augmenté dans 17 des 24 pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie, selon le rapport *"La pauvreté des enfants dans les pays riches"* publié en mars 2005 par le Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF à Florence.

La conviction répandue que la pauvreté des enfants dans les pays riches diminue régulièrement ne correspond nullement à la réalité, d'après cette étude qui démontre que seuls quatre pays présentent une réduction importante depuis la dernière décennie - l'Australie, la Norvège, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Parmi eux, l'étude signale que le Royaume-Uni a particulièrement réduit un taux qui reste élevé de pauvreté des enfants. Le Danemark et la Finlande ont le taux d'enfants pauvres le plus bas - actuellement de moins de 3% - et la Norvège est le seul pays où la pauvreté des enfants peut être définie comme *"très faible et en baisse"*.

En publiant les données de l'enquête sur la pauvreté dans les pays membres de l'OCDE, l'UNICEF rappelle que la réduction de la pauvreté est l'un des objectifs de développement du millénaire convenus par toutes les nations.

Le rapport examine les données statistiques disponibles des pays, et s'interroge sur l'augmentation des taux de pauvreté et sur les raisons pour lesquelles certains pays de l'OCDE réussissent mieux que d'autres à protéger les enfants à risque.

L'enquête révèle que dans tous les pays, les niveaux de pauvreté sont déterminés par la combinaison des trois mêmes forces : les tendances sociales, les conditions du marché du travail et les politiques gouvernementales. Notamment, les efforts des gouvernements pour réduire la pauvreté des enfants ne doivent pas porter uniquement sur les politiques, mais aussi sur les résultats finaux de l'interaction entre les changements de politiques gouvernementales, les changements familiaux et sociaux, et les changements des conditions du marché du travail. Les taux de pauvreté ne découlent pas seulement de l'ampleur de l'aide publique, mais de la façon dont celle-ci est dispensée.

Le rapport laisse supposer que de nombreux pays de l'OCDE pourraient ramener le taux de pauvreté des enfants au-dessous de 10% sans augmentation importante de leurs dépenses globales. Le rapport démontre aussi que des dépenses publiques majeures dans le domaine familial et social sont clairement associées à une réduction des taux de pauvreté des enfants. En moyenne, cela aboutit à une réduction de plus de 40% des "taux de pauvreté imputable au marché".

L'étude conclut en remarquant que les gouvernements aux taux de pauvreté des enfants les plus bas - le Danemark, la Finlande et la Norvège - réduisent tous les "taux de pauvreté imputable au marché" de 80% ou plus. Les initiatives des gouvernements ayant le taux de pauvreté le plus élevé à l'autre extrémité de l'échelle - les Etats-Unis et le Mexique - n'arrivent respectivement qu'à 10 et 15%.

(« *La pauvreté des enfants dans les pays riches* » 2005, UNICEF, Centre de Recherche Innocenti, Florence, Bilan Innocenti, n° 6, 40 p., 2005 - <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/repcard6f.pdf>)

Allemagne

Depuis plusieurs années, la question de la « pauvreté » émerge dans l'Allemagne réunifiée de plus en plus en proie avec la récession économique et la montée du chômage³. De nombreuses recherches et rapports sont actuellement produits à tous les niveaux du pays, et notamment sur la pauvreté des enfants. Au cours de l'été 2002, la ville de Berlin produisait par exemple son premier « *Rapport sur la Pauvreté* ». Certains auteurs soulignent que cela n'a pas été le cas dans la période 1980-1995, lorsque les niveaux de pauvreté des enfants étaient relativement bas et stables dans l'Allemagne de l'Ouest⁴. La République Fédérale s'est pourtant dotée depuis de nombreuses années d'un outil régulier de suivi de la situation des enfants, un rapport sur l'enfance et la jeunesse, ce qui est considéré comme un élément important d'une politique pour le bien-être de l'enfance⁵. Cette mise en évidence de la pauvreté n'est pourtant pas nouvelle pour certains, pour les adultes comme pour les enfants. En 1998, Rosemarie Daumüller, du réseau de la Diakonie, dans une intervention « *Les enfants et la pauvreté* »⁶, soulignait déjà ce constat tout en évoquant la difficulté de la société allemande de le reconnaître. Elle écrit : « *Les chiffres de la "pauvreté des enfants" font actuellement les gros titres de nos journaux. Comme par exemple lors de la présentation, par la ministre des Affaires familiales Claudia Nolte, le 25 août 1998 devant le Bundestag allemand, du dixième Rapport sur l'enfance et la jeunesse. Le chapitre intitulé "Pauvreté des enfants" y indique que 21,9% des enfants d'Allemagne de l'Est et 11,8% des enfants d'Allemagne de l'Ouest appartiennent à des foyers vivant en dessous du seuil de pauvreté (environ 15% au total, ce qui donne, sur 15 millions d'enfants de moins de 18 ans, environ 2 millions d'"enfants pauvres"). Ces chiffres ne sont pas nouveaux, bien au contraire : le Rapport sur l'enfance et la jeunesse reprend les chiffres déjà connus sur les enfants et les familles économiquement défavorisés. (...) Une étude sur la pauvreté cachée en Allemagne – on entend par pauvreté cachée l'ensemble des personnes qui pourraient prétendre au bénéfice de l'aide sociale mais ne font pas valoir leurs droits – révèle que pour 100 allocataires de l'aide sociale, on compte environ 110 personnes vivant dans la pauvreté cachée. C'est également ce que confirme l'enquête sur les conditions de vie intitulée "Menschen im Schatten" ("Les gens de l'ombre") menée par Diakonie et Caritas dans les Länder d'Allemagne de l'Est. On pourrait donc raisonnablement – sans possibilité de le prouver – doubler le nombre de personnes vivant financièrement au niveau des allocataires de l'aide sociale (...).*

Mais aux yeux du gouvernement [avant les élections législatives allemandes de septembre 1998, NDLR], il n'y a pas de pauvreté dans notre pays. Ce terme est tout au plus "toléré" dans le contexte de la pauvreté cachée ; mais dès qu'est octroyée l'aide sociale, on considère que la pauvreté a été enrayée. Le seuil de 50% correspondant à la déclaration d'une pauvreté relative n'est pas réellement accepté. Pourtant en récusant la "pauvreté", c'est aussi ses incidences que l'on dénie. »

Si la situation économique actuelle de l'Allemagne force un débat sur la « pauvreté » longtemps difficile dans le pays, un autre événement récent a catalysé les mobilisations. Il s'agit de la publication au début de l'année 2002 des résultats de l'enquête PISA⁷ menée par l'OCDE sur l'efficacité des systèmes

³ Des membres du Gouvernement allemand ont récemment craint que leur pays ne compte 5 millions de demandeurs d'emploi à la fin de l'année 2003 [ce taux de 5 millions de demandeurs d'emploi était atteint au début de l'année 2005, ce qui représente 12% de la population active].

⁴ Schluter, C. "Child Poverty in Germany: Trends and Persistence," in Bradbury, B., Jenkins, S.P., and Micklewright, J. (2001) *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*, Cambridge, England: Cambridge University Press.

⁵ Voir conclusions du document de travail de l'OCDE : Brooks-Gunn, Kamerman, Neuman et Waldfogel, « *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries* », OECD social, employment and migration working paper n°6, Mai 2003.

⁶ Rosemarie Daumüller, « Les enfants et la pauvreté », traduction par ATD Quart Monde du texte extrait de "*Kinder in Familie und Gesellschaft*", pp. 38 à 45, Diakonie, Œuvre diaconale de l'Église protestante allemande, 1998.

⁷ L'enquête PISA : Trente deux pays, de tous les continents, dont l'ensemble de ceux appartenant à l'Union européenne, ont participé, en mai 2000, sous l'égide de l'OCDE, à la première partie de l'opération baptisée « *Programme for International*

scolaires dans différents pays. Cette enquête, positionnant l'Allemagne en bas de tableau, a fait l'effet d'une bombe dans le pays. Elle pointait notamment pour l'Allemagne la forte corrélation entre milieu familial désavantagé et faible développement des capacités de lecture ou de calcul.

L'ensemble du pays s'est alors mobilisé, et nous ne pouvons résumer ici les initiatives qui ont suivi ce « coup de tonnerre ». Il a lui aussi contribué à mettre sur le devant de la scène la thématique « pauvreté des enfants » dans le contexte de l'éducation et de la scolarité. C'est ainsi que des études⁸ liant des questions de pauvreté et d'éducation publiées en 2000 et 2003 par l'ISS (*Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.*) à la demande de la Fédération AWO (*Arbeiterwohlfahrt Verband*) ont eu un écho important dans le pays. Elles ont conduit l'AWO et l'ISS à s'engager dans un projet d'échange européen déjà évoqué et intitulé : « *Un lobby pour les enfants* »⁹. Ce projet appelle notamment l'Allemagne à se mobiliser pour l'avenir de ses enfants.

On signalera enfin la publication récente d'un document de travail par l'Unicef qui se penche sur l'évolution de la pauvreté des enfants en Allemagne entre le début des années 1980 et l'année 2001. Le rapport montre comment la situation s'est aggravée à partir du début des années 90 et surtout pour les enfants à compter de 1995. Il évoque aussi les situations et dynamiques différentes qui se sont développées entre l'Ouest et l'Est du pays¹⁰.

Dans ce contexte, le 11^{ème} Rapport fédéral sur l'enfance et la jeunesse¹¹ reconnaît qu'en 2002, l'état des connaissances sur le lien entre situation de vie en précarité économique et intervention des services de l'aide à l'enfance et à la jeunesse est insuffisant (page 148). Ce rapport développe alors sur une dizaine de pages la question de l'intervention des services vis-à-vis de familles en précarité économique. Il confirme, sur la base de quelques études, le « *fort lien entre situation de privation socio-économique et interventions d'aide éducative* ». « *Dans le contexte des placements, et d'un point de vue socio-économique, la question de l'amélioration d'une situation précaire de la famille d'origine ou de l'autonomisation réussie des jeunes adultes semble centrale* » (page 152)¹². Le rapport reconnaît que l'on peut faire correspondre l'augmentation continue des interventions d'aides éducatives dans les années 90 avec la précarisation croissante d'une partie de la population.

Nous n'avons pas pu réunir d'éléments statistiques à ce sujet, mais nombreux de nos interlocuteurs rencontrés dans notre démarche exploratoire ont évoqué ces liens.

Student Assessment». Cette enquête est destinée à évaluer les compétences des élèves de 15 ans dans trois domaines : compréhension de l'écrit, culture mathématique, culture scientifique. La compréhension de l'écrit constitue la dominante du premier volet dont les résultats ont été rendus publics en 2002 ; la culture mathématique et la culture scientifique devant être à leur tour respectivement approfondies en 2003 et en 2006. Contrairement à d'autres enquêtes internationales, qui s'adressent à des niveaux de scolarité, PISA vise les élèves de 15 ans scolarisés. PISA n'évalue pas des successions de savoirs isolés mais des compétences, c'est-à-dire, dans chacun des trois domaines, la capacité à mobiliser et à organiser les connaissances nécessaires devant des tâches complexes. Durant une année entière (1998 pour le premier volet), ces tâches, les divers items à évaluer, les questionnaires « contextuels » en direction des élèves et des chefs d'établissements, ainsi que les critères de correction, ont été mis au point par des experts internationaux avec d'inévitables compromis ; ils ont été ensuite traduits dans les différentes langues puis expérimentés pendant l'année suivante, avant d'être proposés aux divers échantillons d'élèves, au cours de la troisième année.

⁸ Hock, B, Holz, G et Wüstendörfer, W, « *Gute Kindheit - Schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt* », 2000, Frankfurt/Main, et Holz, G et Skoluda, S, « *Armut im frühen Grundschulalter. Abschlussbericht der vertiefenden Untersuchung zu Lebenssituation, Ressourcen und Bewältigungshandeln von Kindern im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt* », 2003, Frankfurt/Main.

⁹ Voir www.lobby-for-children.org

¹⁰ M. Corak, M. Fertig and M. Tamm, A portrait of child poverty in Germany, Unicef Innocenti Research Centre, Florence, Innocenti working paper, n°2005-03, February, 36 p., (2005) : http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/wip_2005_03_final.pdf

¹¹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, « *Elfter Kinder- und Jugendbericht - Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland* », février 2002.

¹² Traduction de l'original allemand par ATD Quart Monde.

« Parler de la pauvreté des enfants en Allemagne revient à parler de la pauvreté des familles dans lesquelles vivent ces enfants. Si la pauvreté monétaire en Allemagne touchait auparavant surtout les femmes et les personnes âgées, elle concerne aujourd'hui de plus en plus les familles avec enfants, en particulier les familles monoparentales ou les familles nombreuses. C'est sur ce terrain de pauvreté monétaire que des difficultés supplémentaires (dettes, alcoolisme, difficulté à percevoir l'aide sociale...) créent alors des problèmes considérables. La pauvreté ne justifie cependant pas le retrait des enfants, ni ne doit être un obstacle à la reconstitution d'une famille. Toutefois, la pauvreté représente un facteur qui favorise le développement de nombreux autres problèmes familiaux : chômage, exigüité du logement, isolement, dépression, manque de possibilités de se relaxer et de reprendre des forces. Ces difficultés alourdissent l'atmosphère familiale et favorisent la « négligence » et la violence face aux enfants. »¹³

Le président d'une association de défense des droits de l'enfant prolongera cette analyse : *« La plupart des familles qui s'adressent à nous sont pauvres et exclues de la société, impuissantes et démunies face aux autorités. Souvent elles ne connaissent pas leurs droits et ont aussi du mal à s'exprimer. (...) De par mon expérience, mais cela a été confirmé par la recherche, il arrive souvent que les enfants soient retirés à leur famille parce que les parents avaient eux-mêmes été pris en charge par les services sociaux d'aide à l'enfance lorsqu'ils étaient enfants. Les arguments sont alors toujours les mêmes : « Les parents étaient déjà en foyer, ils ne peuvent donc pas aimer leurs enfants, ni subvenir à leurs besoins comme de vrais parents ». Cela semble un peu caricatural, mais c'est une logique que l'on retrouve souvent dans l'argumentation de certains services sociaux et de leur référents qui témoignent au tribunal. »¹⁴*

*

Belgique

Dans beaucoup de rapports et mobilisations, la pauvreté est avant tout abordée dans ses dimensions familiales. C'est le cas notamment du *Rapport Général sur la Pauvreté*¹⁵ de 1994 qui oriente les stratégies et politiques depuis de nombreuses années. Quand on pense « enfants » en Belgique, plutôt qu'une mobilisation autour de la lutte contre « la pauvreté des enfants », beaucoup de gens ont encore en mémoire l'élan national à l'occasion de la « marche blanche ». « L'affaire Dutroux » a marqué l'opinion publique et les politiques, dans le sens notamment d'un effort de lutte contre la maltraitance et la disparition d'enfants. De nombreuses mesures ont été prises, comme par exemple la mise sur pied de « *Child Focus* » ; mais pour certains acteurs de la lutte contre la pauvreté, ces dernières ont pu aussi avoir des effets pervers sur les familles en grande précarité : des contrôles et une méfiance accrue, des professionnels « sous pression » pour identifier les « situations à risque ».

Plus généralement, c'est en terme de « droits de l'enfant » et de participation des enfants que le pays se mobilise. Le pays, qui a été un des premiers à ratifier la Convention des Droits de l'Enfant, a mené une politique dans des domaines tels que : l'écoute de l'enfant, la création dans les Communautés flamande et francophone d'un poste de « délégué aux droits de l'enfant », de sensibilisation et d'information des enfants sur leurs droits (notamment en lien avec la prévention de la maltraitance).

¹³ Un responsable d'un centre de protection de l'enfance à Berlin ; traduction de l'original allemand par ATD Quart Monde.

¹⁴ Laubert Volker, Président d'"*Aktion Rechte für Kinder e.V.*", Kirchheim unter Teck, Allemagne, communication à ATD Quart Monde, mai 2003.

¹⁵ *Rapport Général sur la Pauvreté*, Fondation Roi Baudouin et Gouvernement Belge, 1994.

Ainsi, dans le cadre du projet EFCW cité plus haut, il n'est pas surprenant de noter que les représentants du service parapublic *Kind en Gezin*¹⁶ évoquent, pour la Belgique, les droits entérinés par la Convention des Nations Unies relatives aux Droits de l'Enfant, et notamment le droit de jouir de conditions de vie décentes (article 27) qui impose à chaque Etat l'obligation d'aider les parents (ou d'autres personnes responsables de l'enfant) à leur fournir les conditions nécessaires. *Kind en Gezin* cite également le droit à l'enfant de posséder sa propre famille et, même dans le cas de placement, un enfant conserve le droit de connaître sa famille et de garder des contacts avec son environnement familial. « *La famille et le placement des enfants sont des thèmes clés redondants chez les personnes interrogées qui connaissent la pauvreté et l'exclusion sociale. Les enfants placés proviennent en majorité de familles pauvres* »¹⁷. L'organisme insiste enfin sur l'éducation qui constitue également un droit inscrit dans la Convention. *Kind en Gezin* note que de nombreuses recherches suggèrent que le système éducatif belge entretient les inégalités ou même les engendre. L'enquête PISA a ainsi aussi suscité des débats dans ce pays en mettant en évidence l'écart important entre les « bons élèves » et les « moins bons ». Le nombre de ces derniers, majoritairement issus de milieux défavorisés et populaires, était parmi les plus élevés, et ils avaient des performances parmi les plus basses des pays européens. La diffusion de l'enquête a été l'occasion pour différentes associations de souligner l'inégalité et la dualisation croissante de l'enseignement, particulièrement en Communauté française (taux de redoublement élevés, orientation des enfants de familles en grande précarité vers l'enseignement spécial,...).

Plus récemment, des débats directement centrés sur la question de la pauvreté des enfants voient le jour, et le Gouvernement a récemment commandité une enquête sur la mendicité des enfants, dans le cadre d'une réalité qui touche de plus en plus de pays de l'Union européenne à savoir la présence de mineurs migrants isolés, souvent en situation irrégulière, sur leur territoire¹⁸.

Si la question du placement des enfants apparaît dans les analyses liées à la pauvreté de certains acteurs, un rapport¹⁹ publié en décembre 2002 par l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse s'est intéressé aux raisons de placement des jeunes enfants en Communauté française de Belgique. A partir du recensement 1999-2000 des prises en charge de jeunes enfants, un échantillon stratifié de 1000 prises en charge a été tiré au sort. 726 réponses reçues étaient exploitables. Ce rapport constate que les 2/3 des prises en charge (64%) sont expliquées par une seule raison, mais 30% relèvent de plusieurs raisons. Les raisons de placement ont alors été regroupées en grands thèmes :

- le thème « absence », qui réunit procédure d'abandon, décès d'un ou des parents, absence d'un ou des parents et accouchement, compte 16% des prises en charge ;
- le thème « parents », qui réunit les difficultés des parents : les problèmes de santé physique, santé mentale, compétence et assuétude d'un ou des parents, compte pour 37% des prises en charge (plus de 1 sur 3) ;

¹⁶ Organisme d'Etat (dans la Communauté flamande, ONE [Office de la naissance et de l'enfance] pour la Communauté française), réformé entre 1980 et 1985 et chargé notamment de la protection et des soins des nouveau-nés et jeunes enfants et de leur mère.

¹⁷ Document de la Conférence « *L'éradication de la pauvreté chez l'enfant : une réalité ou une fiction ?* », Forum européen pour le bien-être de l'enfance, 24 janvier 2002, Bruxelles.

¹⁸ L'immigration des mineurs non accompagnés est un phénomène « croissant et préoccupant » selon l'OCDE (rapport annuel 2002 – www.oecd.org). Selon les estimations du Haut Commissariat aux Réfugiés de l'ONU citées par le rapport, pour 15 pays d'Europe, le nombre de mineurs demandant asile est passé de 12.000 à 16.000 entre 1998 et 2000.

¹⁹ DELVAUX D, DEKONINCK AM, « *Les raisons de placement des jeunes enfants en Communauté française. Une enquête* », Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, décembre 2002.

- le thème « enfants », qui réunit principalement les aspects de protection de l'enfance : les problèmes de violence intra-familiale, de maltraitance, de négligence grave et de santé de l'enfant, compte pour 20% des prises en charge (1 sur 5) ;
- le thème « précarité » compte pour 8% des prises en charge.

Dans le même temps, les associations qui regroupent des parents concernés par ces situations sont souvent des associations de lutte contre la pauvreté²⁰. Et dans le numéro spécial de la Revue « *Journal du droit des jeunes* » de septembre 2000 sur le thème : « *Pauvreté, enfants, placement* », on peut lire le témoignage suivant : « *Un directeur de l'aide à la jeunesse est convaincu, sur la base d'un sondage qu'il effectue chaque année, que la faiblesse des revenus est un facteur déterminant pour le placement des enfants. Sur 140 familles, soit environ un cinquième des dossiers qu'il traite, 19 ménages seulement ont un travail, tous les autres vivent de revenus de substitution et 19 familles ne touchent aucun revenu (année de référence : 1997).* »

*

Espagne

Dans un document diffusé par le Centre Innocenti de l'Unicef en 1998²¹, les auteurs rappellent que l'Espagne a connu dans les trois dernières décennies des transformations politiques et socio-économiques majeures, passant du régime de Franco à une démocratie dynamique bien intégrée dans l'Union européenne. En comparaison avec d'autres pays de l'Union européenne, l'Espagne a ainsi également connu une légère diminution des taux de pauvreté monétaire, alors que d'autres pays connaissaient des croissances importantes de ces indicateurs. Les travaux des chercheurs de l'Unicef montrent alors que, durant les années 70 et 80, le niveau de pauvreté des enfants a peu changé, mais s'est dégradé par rapport à d'autres groupes de la population, comme les personnes âgées par exemple. De nombreuses analyses sont menées. Il est indiqué que la pauvreté des enfants dans des familles nombreuses, dans des familles avec des parents au chômage ou dans des familles monoparentales, a augmenté notablement, et les auteurs appellent le pays à une mobilisation particulière pour ces groupes d'enfants.

Pourtant, « *les politiques destinées aux enfants semblent avoir disparu du devant de la scène, exception faite des exemples d'abus sexuels ou de délinquance juvénile qui défraient la chronique* », expliquent d'autres chercheurs²² en 2001. Pour Fernandez et Casas, seuls les professionnels du système de protection de l'enfance connaissent le nombre de familles dont les enfants sont suivis par le réseau des services sociaux ou le nombre d'enfants placés en institution. « *Les représentants politiques et la presse ont, dans une large mesure, réussi à convaincre l'opinion publique que l'adoption de politiques sociales en faveur de l'enfance était totalement incompatible avec une économie en bonne santé* », affirment-ils. Ainsi, la plupart des citoyens considèrent encore l'enfance comme une affaire de famille, donc privée, et non comme une responsabilité publique vis-à-vis de la collectivité. Les auteurs rappellent alors que l'Espagne est le pays de l'Union européenne qui dispose par exemple des plus faibles allocations de revenu pour les nouveau-nés²³, et ils voient leur pays

²⁰ Voir notamment l'Apport complémentaire n°8 qui évoque la participation de deux d'entre elles dans un projet de dialogue avec l'administration chargée de la protection de l'enfance en Belgique francophone.

²¹ Cantó-Sánchez, Olga and Magda Mercader-Prats (1998), '*Child Poverty in Spain: What Can Be Said?*'

²² Fernández del Valle & Ferrán Casas, « *Le placement des enfants en institution dans le système de protection sociale espagnol* », 2001, traduit de l'original en anglais : '*Child residential care in the Spanish social protection system*', dans '*International Journal of Child and Family Welfare*', pages 112-128, Volume 5, number 3, September 2002.

²³ Une note, « *La protection sociale : les prestations familiales en espèces en Europe* » (Gérard Abramovici, juillet), diffusée par Eurostat récemment (Statistiques en bref, Thème 3 – 19/2003) vient confirmer ce constat en relevant pour l'Espagne le plus faible niveau de prestations en espèces. La note signale aussi que ces prestations sont actuellement en forte hausse

comme un exemple significatif de l'extension aux enfants de la pauvreté et des problèmes sociaux que connaît l'Union européenne. Ce constat est confirmé par la plate-forme des organisations pour les enfants qui a rédigé en 2000 un rapport²⁴ alternatif pour le Comité des Droits de l'Enfant. Dans tous leurs constats, les ONGs « trouvent un dénominateur commun : "nos enfants ne sont pas une priorité politique" ». Ils notent, par exemple, que le pays manque à la fois d'outils de suivi de la situation des enfants et de cadre pour des politiques en leur faveur. Pour autant, ils nuancent leurs propos en signalant un certain nombre d'avancées comme l'adoption en 1996 d'un plan d'action pour l'enfance.

A l'instar de beaucoup d'autres pays de notre exploration, les raisons qui justifient l'accueil en institutions des enfants en Espagne ne semblent pas évoquer la question de la pauvreté. Del Valle, Alvarez et Fernanz citent²⁵ : la négligence (60%), l'abandon (51%), les « abus ou violences émotionnels ou physiques » (41%), l'absence d'adultes responsables (37%), les problèmes comportementaux (11%), les abus sexuels (10%) comme les principales raisons des prises en charges. Dans le même temps, des associations de défense des droits de l'enfant ou la « coordination des quartiers » à Madrid soulignent le lien « pauvreté et placement » dans les pratiques.

La Coordinadora de Barrios²⁶ s'inquiète de l'existence de questionnaires et protocoles dans le Système d'Assistance Sanitaire, dans les écoles et les Services Sociaux, qui donnent une vision très partielle de la vie des enfants qui seront enregistrés comme « mineurs en situation de risque ». Ainsi, face à la précarité que vivent beaucoup de familles connues par la coordination, les services sociaux « pénètrent dans l'intimité des foyers, noircissent le tableau des attitudes parentales, exigent des solutions à des familles qui n'ont pas de moyens ». Pour la coordination, on « utilise la menace du retrait des enfants, la met à exécution dans de nombreux cas. » Du fait d'être des familles « pauvres », leur vie elle-même est déjà définie comme situation de risque de telle manière qu'elles n'ont plus droit à l'intimité, que leur vie devient publique, connue par des organismes publics et privés.

La déclaration de l'APDH d'Andalousie par rapport à la Loi de protection des mineurs de 1996 pose des questions semblables : « Cette loi sépare tous les enfants qui naissent parmi nous en deux grands groupes : les enfants « à risque », qui se trouvent dans des groupes dangereux ou en danger, et les autres enfants ou groupes « sans risque ». Cela nous soucie. Pour prévenir les risques sociaux, les pouvoirs publics doivent garantir des droits qui soutiennent l'enfant et l'adolescent par une protection des familles les plus exclues, abîmées, marginalisées... (...) Pour cela, l'administration devrait soutenir ces familles parce que c'est la meilleure manière de soutenir ces enfants et ces adolescents et d'éviter que leur situation s'aggrave ; la meilleure manière pour ne pas tomber dans la situation de détresse que provoquera (...) le retrait des enfants des familles les plus pauvres, les internant dans des centres ou initiant les démarches qui débouchent sur des adoptions. (...) Le manque de responsabilité sociale de l'administration [de la protection de l'enfance] fait que de nombreux enfants, n'étant pas pris en charge de façon adéquate par leurs familles étant donné les difficultés dont elles souffrent, sont déclarés en situation de détresse, et que leur tutelle est alors assumée par l'institution publique compétente. Cette manière de faire entraîne le retrait des enfants des familles socialement les moins protégées, les rendant coupables de l'inégalité sociale dont en réalité elles sont habituellement les victimes. »²⁷

*

suite à une revalorisation des barèmes, et rappelle qu'en Espagne plus de 65% des prestations familiales sont faites en « nature » (accueil de jours des enfants, hébergement, biens et services fournis...).

²⁴ Ignacio Baño Ona, Muriel Brihuega Álvarez, Manuela Macía Ovalle, Rapport additionnel au Comité des Droits de l'Enfant pour l'Espagne, Platform of Children Organizations, version en anglais, 2001.

²⁵ Cité par Fernandez del Valle J et Casas F, « Child residential care in the Spanish social protection system », in « International Journal of Child and Family Welfare », page 112-128, Volume 5, number 3, September 2002.

²⁶ Réflexion recueillie à Madrid dans le cadre du travail exploratoire d'ATD Quart Monde Espagne.

²⁷ Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía, « ¿Niños peligrosos o niños en peligro? », Córdoba, España, 2002.

France

Si les questions de la pauvreté et de l'exclusion sont au cœur de nombreuses préoccupations en France depuis près de 20 ans, que les enfants ne sont pas absents de ces débats²⁸, que les mobilisations sur l'école ou la politique en direction de la famille ou de la petite enfance sont vivants, ou encore que le pays souligne souvent au niveau européen qu'il s'est résolument engagé dans une mobilisation prioritaire à l'occasion du vote en 1998 de la Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, l'approche de la problématique « pauvreté et exclusion » à partir de la situation des enfants semble avoir pris une forme plus spécifique dans le pays au cours de l'année 2003.

Ainsi en janvier 2003, par exemple, la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion de la Région Rhône Alpes (MRIE) organisait un important colloque intitulé « *Prévenir l'exclusion dès l'enfance* ». Dans un bref compte rendu²⁹ de ce colloque, Luce Dupraz souligne que la prévention dans le domaine de l'enfance est pour l'instant absente des textes de la Loi de 1998 ; pourtant les 200 acteurs réunis à cette occasion ont évoqué plusieurs pistes importantes de nécessaires investissements : un droit à l'accueil pour tous les jeunes enfants, un appui renforcé des parents, une attention aux périodes de transitions ou de vulnérabilité de l'enfance, une priorité à l'ouverture culturelle et artistique, et enfin une transformation des pratiques professionnelles vers des approches de réciprocité et de partenariat avec les parents.

La question de « la pauvreté des enfants » sera encore plus directement évoquée à l'initiative d'organismes institutionnels d'observation de la société française (Centre d'Etude sur les Revenus et la Consommation (CERC), Commissariat Général du Plan (CGP), Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Évaluation et des Statistiques (DRESS), Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE)...). L'ensemble de ces organismes se sont retrouvés en mars 2003 à l'occasion d'un colloque « *Les enfants pauvres en France* ». Ce fut l'occasion de la publication de nombreuses premières recherches quantitatives³⁰ sur la question et d'articles dans les médias. Cette mobilisation de chercheurs et d'experts démographes, économistes ou sociologues s'inscrit clairement dans le sillage des dynamiques existantes depuis plusieurs années dans certains pays anglo-saxons. La présentation du colloque en faisait état de la façon suivante : « *Naître ou vivre dans une famille pauvre a bien souvent un impact négatif sur la situation présente et le devenir des enfants, surtout lorsque la pauvreté est durable. Si, dans les pays anglo-saxons, de nombreuses études et recherches ont analysé ces problèmes et permis de définir les axes des politiques de long terme qu'il serait nécessaire de mettre en œuvre, les travaux en France sont plus rares et dispersés. Les études de la pauvreté se sont focalisées principalement sur les adultes. Dans les pays anglo-saxons, au contraire, la pauvreté des enfants, et en particulier son impact sur leur devenir, mobilise depuis plusieurs décennies des équipes de chercheurs d'horizons disciplinaires allant de l'économie à la psychologie, en passant par la sociologie, l'anthropologie et les sciences de l'éducation. (...) Or, les spécialistes européens de la protection sociale semblent indiquer qu'actuellement un des risques majeurs concerne les enfants : ce sont eux qui pâtissent de la fragilisation de la relation d'emploi et de la crise de la famille qui affectent directement leurs parents et constituent les causes principales de la pauvreté. Dans ce contexte, le devenir des enfants les plus vulnérables, ceux des familles défavorisées, devrait devenir un enjeu majeur du débat public.* »

²⁸ Voir par exemple le dossier « *Enfants pauvres, pauvres enfants* » de la Revue « *Informations sociales* », CNAF, n°79, 1999.

²⁹ Dupraz Luce, « Prévenir l'exclusion dès l'enfance - Quelques conclusions du colloque de Valence », in *La lettre de la MRIE*, n° 5, mars 2003, Lyon, France.

³⁰ Les actes sont disponibles sur : <http://www.cerc.gouv.fr/meetings/colloquemars2003/programme.doc>

Dans la continuité de cet élan, les partenaires³¹ de ce premier colloque se sont engagés dans l'organisation, en mars 2004, d'un colloque scientifique d'une journée sur le thème du devenir des enfants issus de familles défavorisées. Ce projet s'inscrit dans le cadre d'un programme de travail général sur le devenir des enfants issus de familles défavorisées, programme qui réunit des administrations, des organismes sociaux et des centres de recherche³². Pour les organisateurs, « *il s'agira cette fois d'étudier les trajectoires des enfants des familles défavorisées. Le premier colloque visait la description, à un instant donné, des enfants pauvres. Désormais, les contributions devront comporter une dimension longitudinale.* »

Parallèlement à cette nouvelle échéance, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) a rendu public en février 2004 un rapport³³ qui capitalise les acquis du premier colloque en soulignant que 7,8% des moins de 18 ans sont en situation de pauvreté. Ces enfants, qui vivent souvent dans un habitat dégradé, souffrent plus fréquemment de problèmes de santé et d'échec scolaire. Le CERC souhaite résolument inscrire cette question dans l'agenda politique et recommande la mise en œuvre d'un *"programme national de lutte contre la pauvreté des enfants"*.

On peut donc souligner cette émergence en France d'un débat spécifique à l'initiative d'acteurs institutionnels et universitaires. Si les acteurs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ont toujours été engagés autour de personnes et familles, et donc d'enfants, mobilisés sur des questions de revenus, de logement, de santé, d'échecs scolaires ou d'illettrisme, voire de réseau d'amitié et de solidarité entre enfants, ils ont peu mis en avant une approche spécifique de la pauvreté à partir de l'enfance. Il est intéressant de noter à ce propos que, dans son journal d'information de juin 2003, l'association Médecin du Monde consacre un dossier spécial « enfance » sous le titre « *Soigner l'enfance en danger* ». Doit-on y voir un autre signe du développement en France comme ailleurs d'un regard sur la pauvreté à partir des enfants ? Les années à venir nous le diront.

Qu'en est-il par ailleurs des liens établis entre interventions de protection de l'enfance et pauvreté ? Le rapport du CERC évoqué plus haut pose cette question et y répond à sa façon : « *Faut-il s'intéresser à ce sujet dans une analyse des enfants pauvres ? Il nous semble que oui, pour plusieurs raisons. Les situations de mise en danger d'un enfant placent celui-ci dans des situations l'empêchant de vivre comme la majorité des enfants ; elles répondent donc à la définition donnée à la pauvreté en tête de ce rapport. En second lieu, si la mise en danger d'enfants peut se produire dans tous les milieux sociaux, le repérage et la prise en charge par les institutions publiques porte principalement sur des enfants issus de familles en situation financière modeste ou précaire ; en effet, les familles socialement mieux dotées disposent de plus de canaux de prise en charge des difficultés et évitent ainsi plus souvent les signalements conduisant à l'intervention des services de protection de l'enfance.* »

Le rapport « *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille* »³⁴, rendu public en juillet 2000, fait remarquer "qu'aucun enfant, dont la mission a examiné la situation, n'a été séparé de son milieu actuel du seul fait de la pauvreté de ses parents". En France, pour les 150.000 enfants qui vivent séparés de leurs parents, les premières raisons citées dans les dossiers pour justifier des séparations sont les « carences éducatives ». Les ressources ne viennent qu'en treizième position après d'autres

³¹ Organisé par le CERC, la Caisse Nationale d'Allocation Familiale, le Commissariat Général au Plan et la DREES.

³² En particulier, outre les organisateurs du colloque, l'INSEE, l'INED, et le Commissariat Général au Plan.

³³ CERC, « *Les enfants pauvres en France* », Rapport n°4, La Documentation Française, 2004.

³⁴ Rapport réalisé par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (Pierre Naves) et celle des Services Judiciaires (Bruno Cathala), avec la collaboration de l'Inspection des Services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, Editions du Journal Officiel, 26 rue Desaix, 75727, Paris Cedex 15.

causes (logement, conflit familial, absentéisme scolaire, alcoolisme et toxicomanie, etc.). Mais sur les 114 situations étudiées par les rapporteurs, aucune des familles n'avait des ressources supérieures à 1.500 euros par mois. Le rapport reconnaît que la précarisation des familles a « des conséquences sur la qualité des relations parents - enfants qu'il est difficile d'apprécier précisément ». « S'il est impossible de nier l'importance du facteur précarité », les rapporteurs s'interrogent « sur la capacité du dispositif de protection de l'enfance et de la famille à prendre en compte les dimensions économiques, culturelles et sociales de chaque famille. »³⁵

Plus récemment, on relève une évolution dans les statistiques de l'Observatoire des Affaires Sociales. Dans son rapport 2003³⁶, l'ODAS écrit : « Il faut noter que le facteur "chômage difficultés financières" continue de progresser : il compte parmi les trois principaux facteurs de danger pour 27% des départements (contre 20% des départements en 2001 et seulement 8% en 2000). (...) Si globalement les données mettent en avant la prégnance des "problématiques familiales", il faut rappeler que les facteurs de danger environnementaux ne doivent pas être négligés, tout particulièrement la précarité économique. Il faut par ailleurs relever l'importance de l'isolement social, bien souvent à l'origine de la dégradation du comportement des familles, notamment des "carences éducatives des parents". »

Par ailleurs, le récent rapport "Pour et avec les enfants et les adolescents, leurs parents et les professionnels. Contribution à l'amélioration du système français de protection de l'enfance et de l'adolescence" remis au Ministre de la Famille affirme que « la précarité, la misère est souvent "la toile de fond" de la vie de ceux et celles qui "rentrent dans le système de protection de l'enfance". La pauvreté n'engendre pas en elle-même le danger pour un enfant ; mais elle en accroît les risques, en développe les facteurs. La protection de l'enfance ne peut être abordée, des solutions d'amélioration ne peuvent être proposées à ce système, dans l'oubli de ces réalités sociales et de ce qu'elles croisent de multiples politiques publiques. »³⁷

*

Italie

Aborder la question de l'enfance en Italie, c'est d'abord prendre la mesure d'une préoccupation première de ce pays : l'Italie vit une crise démographique importante. Certains auteurs diront même que « le pays ne se reproduit plus ». Un grand débat "familial" y est donc ouvert actuellement. Un récent rapport indiquerait par exemple que 54% des jeunes hommes entre 24 et 34 ans vivent chez leur parents et 33% des jeunes filles. Ce débat s'est concrétisé le 15 mai 2003 par un événement public à la Chambre des Députés, à l'occasion de la Journée internationale de la Famille. Organisé par le Forum des associations familiales, avec l'aide du Centre des Nations Unies à Rome, il a réuni plusieurs ministres européens.

Pour revenir à la situation des enfants, il est important de noter, comme le fait Valerio Ducci dans un document³⁸ du Centre Innocenti de l'Unicef, que, selon une loi de 1997, le Gouvernement italien s'est engagé à adopter tous les deux ans un programme consacré aux enfants et aux adolescents (plan

³⁵ Renoux Marie-Cécile, in « Enfants placés », Revue Quart Monde, n° 178, Mai 2001, Editions Quart Monde.

³⁶ ODAS, « La décentralisation et la protection de l'enfance - Quelles réponses pour quels dangers ? », Rapport 2003, octobre 2003, France.

³⁷ Groupe de travail "protection de l'enfance et de l'adolescence", présidé par Naves Pierre, "Pour et avec les enfants et les adolescents, leurs parents et les professionnels. Contribution à l'amélioration du système français de protection de l'enfance et de l'adolescence", Rapport de propositions remis au Ministre de la Famille, juin 2003, France.

³⁸ Ducci Valerio, « Beyond the orphanage : the process of deinstitutionalizing children in Italy. Post-war developments », in « Children in institutions: the beginning of the end ? », Innocenti Insight, Innocenti Research Centre, Unicef, 2003.

d'intervention pour la sauvegarde des droits et du développement des enfants durant leurs années formatrices). Cette « nouvelle » obligation fut considérée au moment du vote de la loi comme « *d'une importance civique et culturelle extraordinaire* », car c'était la première fois qu'un plan général de cette nature était mis en place avec un calendrier défini. Avant le vote de cette loi, beaucoup d'acteurs déploraient que l'Italie s'intéresse si peu à ses citoyens les plus jeunes. À partir de 1996, un changement s'opéra. Jusqu'en 2000, près de 5 milliards d'euros furent investis pour mettre en œuvre la nouvelle législation en faveur des familles. Pour la première fois, 600 millions d'euros furent affectés aux services destinés aux enfants, aux adolescents et aux parents. Dans le cadre de cette loi, le Plan 2000-2001 reconnaissait que le développement de l'enfant était lié à l'évolution démocratique et sociale de la société italienne.

Concernant la question de la pauvreté des enfants, le Rapport de la Commission d'enquête sur l'exclusion sociale sur les politiques menées de 1997 à 2001 contre la pauvreté et l'exclusion sociale, rédigé en 2002 par sa Présidente Chiara Saraceno, aborde la question des enfants mineurs en Italie. Dans l'introduction du document, il est noté que l'ampleur de la pauvreté monétaire parmi la population mineure a été soulignée par des travaux de recherche internationaux. Avec le Royaume-Uni, l'Italie présenterait l'un des taux le plus élevé de pauvreté chez les enfants. Les estimations présentées dans le rapport évaluent à 1,7 millions le nombre de mineurs pauvres en 2000, soit 17% de la population mineure : taux plus élevé que celui relevé pour les adultes jusqu'à 64 ans, et proche de celui observé chez les personnes âgées de 65 ans et plus.

Le rapport soulignera aussi que la pauvreté monétaire des enfants se concentre dans les régions méridionales et dans les îles, où elle touche près de 28% des mineurs, contre 7,5% dans le Nord et 11% dans le Centre. Il est également noté que les familles ayant des enfants mineurs ont une plus forte probabilité de rester longtemps dans la pauvreté. Les rapporteurs rappellent alors que : « *c'est une situation qui marque la vie des mineurs à deux reprises : en aggravant leurs conditions d'existence durant l'enfance et l'adolescence, et en réduisant leurs chances de succès dans leur vie d'adultes.* »³⁹

En ce qui concerne les liens entre situation de pauvreté et intervention de protection de l'enfance, les constats suivants sont évoqués par différents rapports. La pauvreté semble rester encore le principal motif du retrait d'un enfant de sa famille, de même que la difficulté ou l'incapacité de cette dernière à prendre soin de lui. Les motivations d'ordre économique ou liées à des problèmes graves de logement apparaissent dans 51% des dossiers de placements en famille d'accueil et dans 31% des placements dans la famille élargie.

*

Luxembourg

A ce jour, la « *pauvreté des enfants* » ne semble pas être l'objet de débats ou de mobilisations ciblées au Luxembourg. Pourtant, un rapport récent⁴⁰ rappelle que c'est dans les classes d'âge les plus jeunes que la proportion de personnes en situation de pauvreté monétaire est la plus importante (18% des moins de 15 ans vivent dans un ménage à bas revenu). Les auteurs soulignent ainsi que : « *Approcher la pauvreté au Luxembourg, via les statistiques reflétant la pauvreté monétaire dans le pays, permet de mettre en évidence certaines catégories de*

³⁹ Saraceno Chiara, « *L'Italie des enfants pauvres* », *La Stampa*, 9 juin 2002, traduction ATD Quart Monde de l'original italien.

⁴⁰ « *Regards sur la pauvreté au Grand-Duché du Luxembourg* » - Éléments de réflexion et de débat - Caritas Luxembourg, *Les Cahiers Caritas* n°1, 2002.

personnes plus sensibles aux risques de vivre des situations monétaires difficiles : les enfants de moins de 25 ans ; les élèves / étudiants et les personnes à la recherche d'un emploi ; les familles monoparentales et familles nombreuses (3 enfants et plus). »

Ce même rapport donne une indication intéressante des problématiques qui peuvent être perçues par des professionnels comme relatives à la pauvreté des enfants. Entre novembre 2000 et mai 2001, les auteurs ont effectivement cherché à comprendre la vision et les sentiments des travailleurs sociaux sur la question de la pauvreté et de l'exclusion. Pour les enfants et les jeunes, les auteurs regroupent alors ces perceptions sous trois domaines : la famille, l'école et la situation face au monde du travail. Dans le cadre de la famille, les travailleurs sociaux parlent de pauvreté des enfants et des jeunes en termes de rupture familiale, de suicide, de placement... Selon les spécialistes du terrain interrogés, les situations de crise, voire les interventions, sont souvent vécues négativement par les enfants, et elles ont souvent des répercussions sur leur intégration sociale. Pour ce qui est de l'école, les travailleurs sociaux interrogés soulignent particulièrement l'inégalité en matière d'accès au savoir et de suivi scolaire de certains enfants ou de certains jeunes. Les agents sociaux sont donc critiques vis-à-vis de l'organisation scolaire. *« On demande trop aux parents et il n'y a pas encore assez de services de soutien proposés : par exemple, l'ouverture systématique de cantines, de garderies et soutien aux devoirs. Si, dans certaines communes, ces services existent et sont proposés aux parents, dans de nombreuses communes il n'en est rien. »*

*

Pologne ⁴¹

Dans un ensemble de 23 pays de l'Europe centrale, orientale et de l'est, *“la Pologne a le niveau le plus élevé de pauvreté monétaire relative des enfants après ajustement per capita (28% pour les enfants de 0 à 15 ans)⁴², et l'une des meilleures situations en terme de mesure de pauvreté absolue (30% d'enfants de 0 à 15 ans en dessous du niveau de ressources de 4,30 US \$ par jour⁴³”*. Cette évaluation, que l'on trouve dans le huitième rapport régional de suivi du projet *Monée* de l'Unicef⁴⁴, est confirmée par des chiffres différents, mais aussi significatifs de l'ampleur de la question. Le rapport alternatif⁴⁵ de 2002 au Comité des Droits de l'Enfant souligne que l'étendue de la pauvreté en Pologne augmente, que plus de la moitié des personnes touchées par la pauvreté sont des enfants⁴⁶, et que la différence de situation entre les régions urbaines et rurales grandit de manière inquiétante. *« Il y a “deux pays”. Le renforcement de cette situation est un facteur important de fragilisation du processus de développement et de fonctionnement des institutions démocratiques en Pologne. »⁴⁷*

⁴¹ Dans le présent travail exploratoire, et comme cela a déjà été évoqué dans l'introduction, nous avons tenu à découvrir comment les problématiques que nous avons pu travailler depuis de nombreuses années en Europe de l'Ouest se posaient dans les pays de l'Europe centrale qui entreront dans l'Union européenne. En tant qu'organisation internationale, ATD Quart Monde pense avant tout que nous gagnerions à nous lier à des acteurs de ces pays, car ils ont, eux aussi, une histoire d'engagement durable de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Si donc nous développons ici une analyse sur certaines situations dans deux pays (Pologne et Roumanie), nous voulons rester très prudents sur nos propres propos. Nous comptons sur les échanges des années à venir avec des acteurs de ces pays pour préciser et valider les réflexions que nous pourrions développer ici.

⁴² 21,4% pour la Roumanie, par exemple.

⁴³ La Roumanie présente 76% des enfants sous ce niveau.

⁴⁴ Voir l'Apport complémentaire n°3 préparé en lien avec le présent document (détails en annexe A1).

⁴⁵ *Polish Forum's for the child's right, Rapport alternatif pour le Comité des Droits de l'Enfant*, 2002, Cracovie.

⁴⁶ Données du Bureau officiel des statistiques, in *Rapport alternatif pour le Comité des Droits de l'Enfant*.

⁴⁷ UNDP Program about social development, *“Poland 2000: Countryside development”* report, in *ibidem*.

Dans ce même rapport, les ONGs qui ont participé à sa rédaction soulignent également de nombreux besoins d'interventions auprès des enfants des minorités Roms, des enfants contraints à la prostitution ou ceux quittant leur domicile ou l'école. 3,9% des enfants seraient « au travail » dans la rue (mendicité, petits larcins, nettoyage de pare-brise de voiture...). Les ONGs estiment⁴⁸ que plus de 11% des enfants passent l'essentiel de leur temps dans la rue. Ces constats et de nombreuses autres analyses conduisent ces acteurs polonais à être très critiques vis-à-vis des politiques actuelles menées en Pologne. Ils soulignent que les enfants ont largement payé le prix des réformes économiques et sociales, et font état des nombreux impacts négatifs sur les enfants de la politique « pour la famille » adoptée par le Gouvernement polonais en 1997, une politique qui a soulevé beaucoup d'opposition dans le pays⁴⁹.

Plusieurs travaux universitaires polonais soulignent également et avec force le fait que la pauvreté touche principalement les enfants en Pologne. Sur trois personnes en situation de pauvreté, deux seraient des enfants⁵⁰. Ces mêmes universitaires évoquent la nécessité de développer des stratégies locales de lutte contre la pauvreté des enfants⁵¹. Elzbieta Tarkowska⁵², de l'Académie des Sciences, explore la question de la pauvreté des zones rurales et y analyse le vécu des enfants souvent impliqués dans les travaux des fermes. Elle explique que l'héritage de la période communiste en milieu rural renforce la faiblesse des aspirations en matière de parcours scolaire des enfants. Le modèle du jeune au travail dans les champs reste présent et les enfants de certaines zones rurales atteignent rarement le niveau des études supérieures. Par ailleurs, beaucoup d'entre eux sont souvent accueillis dans des « écoles spéciales » qui rassemblent des enfants « aux besoins spécifiques », souvent avec l'accord des parents.

Sur le point précis des situations d'accueils d'enfant par les dispositifs de protection de l'enfance, le rapport⁵³ « *Trajectoires et motifs* » fournit des informations intéressantes. On peut y lire, suite à l'examen de 864 dossiers polonais de placement en institution, que les raisons des mesures sont principalement les suivantes (plusieurs raisons peuvent être évoquées) : alcoolisme des parents évoqué dans 54% des dossiers, négligence parentale 55%, difficultés financières 32%, conditions de logement 23%, parents « inadaptés » (terme original en anglais : *unfit*) 13%, abus 12%... L'auteur, Maria Herczog, souligne à ce propos que « *la pratique consistant à placer des enfants en institution pour des motifs de pauvreté de revenu va à l'encontre de la Convention des Nations Unies sur les Droits de l'Enfance, qui reconnaît à chaque enfant le droit de grandir dans sa propre famille. [La Pologne a] signé cette Convention ; il apparaît donc surprenant que cette cause soit encore fréquemment et ouvertement mentionnée. (...) Il est à craindre que la fraction réelle des enfants placés en institutions pour des motifs économiques soit bien plus importante, un certain nombre des causes évoquées pour expliquer le placement tels que les conflits familiaux, la négligence, l'alcoolisme, les problèmes de santé, etc., reflétant en réalité et dans une large mesure une histoire cachée de détresse financière.* »

*

⁴⁸ Pleta Jarosław - Report for Foundation for Poland concerning street children – 1997, in ibidem.

⁴⁹ Research on the public opinion on family policy - CBOS, September 1996, in ibidem – voir aussi l'Apport n°3.

⁵⁰ Grotowska-Leder i Warzywoda-Kruszynska, « *Bieda wśród dzieci* », (*Poverty among children*), Instytut Socjologii Uniwersytet Lodzki, published in Warsaw 2002.

⁵¹ Grotowska-Leder, Krzyszkowski, Mikołajczyk-Lerman i Warzywoda-Kruszynska, « *Lokalne strategie przeciwdziałania biedzie dzieci. Propozycja* », (*Local strategies for preventing children's poverty. Proposals*), Instytut Socjologii Uniwersytet Lodzki, published in Warsaw 2002.

⁵² Tarkowska Elzbieta, « *Wiejska bieda i dzieci* » (*Poverty in rural areas and children*), in Gorlack i Perc (Ed.), « *Wejrlowe krestie spoteune wsi polskiej u progu XXI wieku* », Praca zbiorowa, Krakow, 2000.

⁵³ Mária Herczog PhD., Eszter Neményi, Noémi Wells, « *Routes and Reasons: Children Entering and Leaving Institutional Care in Six CEE/CIS Countries* », UNICEF Child Care Forum, Preliminary Report, October 2000.

Roumanie

Peu d'Européens ignorent que la situation des enfants en Roumanie est difficile. Lors de la chute de Ceausescu, à la fin de 1989, l'entrée dans le pays des médias internationaux qui ont diffusé au monde entier des informations sur les conditions de vie des enfants des « orphelinats » roumains⁵⁴ va beaucoup conditionner la perception que nous pouvons avoir de la situation en Roumanie. De nombreuses ONGs internationales engagées dans des actions vers l'enfance affluent alors en Roumanie, mouvement à la fois symbole d'un grand élan de solidarité, mais aussi risque de stigmatisation d'un pays auquel peut être associé l'image d'une « enfance malheureuse ». Après plus de douze années de transition, et malgré de nombreux efforts des forces vives du pays, la Roumanie arrive difficilement à transformer ce regard. Et l'évolution de la situation ne contribue pas à rendre visibles les initiatives. La population en situation de pauvreté est passé de 4 à 7 millions en très peu de temps⁵⁵. La dégradation des conditions socio-économiques du pays a fait passer le taux d'enfants en situation de pauvreté monétaire d'environ 25% en 1995 à près de 43% en 2000⁵⁶. 80% des familles de plus de 3 enfants sont en situation de pauvreté et elles rassemblent à elles seules la moitié des enfants roumains. Pour autant, le pays cherche à répondre à ses défis dans un contexte national ; pour signe, la suspension des adoptions internationales qu'il a arrêté depuis l'année 2000.

Dans le document « *Une chance pour l'innocence* »⁵⁷ diffusé par le Gouvernement roumain en 2002, la pauvreté est évoquée comme « un élément clé » lié à la prise en charge d'enfants dans les institutions roumaines (notamment dans un contexte persistant « d'abandons » d'enfants).

*

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni figure parmi les pays industrialisés qui affichent les plus forts taux de pauvreté des enfants. A l'aube de l'an 2000, on évoquait près de 4,3 millions d'enfants, soit un sur trois, vivant dans la pauvreté. Un chiffre qui aurait triplé entre 1979 et 1999. En 1999, le Premier Ministre Tony Blair engageait son Gouvernement et le pays à éradiquer la pauvreté infantile en l'espace d'une génération (20 ans) et à la réduire de moitié en dix ans⁵⁸. De nombreux auteurs⁵⁹ soulignent la détermination affichée face à ces objectifs en rappelant l'engagement fort du Ministère des Finances à ce sujet.

Ainsi, lorsqu'on aborde aujourd'hui ce thème au Royaume-Uni, les enfants viennent en tête de l'ordre du jour et sont fréquemment choisis comme point de départ des débats sur l'ampleur et l'impact du problème. Le rapport annuel sur la pauvreté et l'exclusion sociale, *Opportunity for All* (« *Des chances pour tous* »), décrit la manière dont le Gouvernement analyse la situation et présente les politiques

⁵⁴ Voir l'Apport complémentaire n°3 préparé en lien avec le présent document (détails en annexe A1).

⁵⁵ Government of Romania, « *Chance for innocence – Review of progress for institutionalised children in Romania* », 2002.

⁵⁶ Fédération des ONGs actives dans le domaine de la protection de l'enfance, Rapport pour le Comité des Droits de l'Enfant à Genève concernant le second rapport périodique de la Roumanie sur la période 1995–2002, rédaction, Save the Children Romania, 2002.

⁵⁷ Government of Romania, « *Chance for innocence - Review of progress for institutionalised children in Romania* », 2002.

⁵⁸ C'est le second des quatre objectifs prioritaires du Ministère du Travail et des Pensions :

(<http://www.dwp.gov.uk/aboutus/index.htm#objectives>).

⁵⁹ Ainsi, Mickelwright écrit : « *L'importance de cette tâche au sein des priorités du gouvernement est illustrée par le rôle majeur joué par le Ministre des Finances Brown, qui a dit de la pauvreté des enfants qu'elle était une « égratignure sur l'âme de la nation »*. *Lutter contre la pauvreté des enfants ne doit pas être relégué aux seuls ministères « sociaux »* », in Actes du colloque « Enfants pauvres en France », CERC, 2003, France.

mises en place pour l'affronter. Il souligne les progrès réalisés à l'aide d'un certain nombre d'indicateurs⁶⁰. Ce rapport donne des indicateurs distincts relatifs aux enfants et aux jeunes, aux personnes en âge de travailler, aux personnes âgées et aux communautés. Les indicateurs des enfants et des jeunes gens couvrent entre autre la pauvreté monétaire, le taux de grossesses et de naissances chez les jeunes filles de moins de 18 ans, le niveau d'éducation en fonction de l'âge, l'absentéisme scolaire, la mortalité infantile, la délinquance juvénile, le tabagisme et les signalements aux services de protection de l'enfant. Une consultation a eu lieu pour préciser la façon de mesurer la pauvreté des enfants (voir encart ci-après).

Les réponses politiques à la pauvreté des enfants apparaissent de ce fait dans de nombreux domaines distincts de la politique du gouvernement britannique. Certains programmes visent à réduire le nombre de grossesses chez les adolescentes, d'autres à améliorer le système éducatif (en particulier dans les zones défavorisées), à étendre l'enseignement ou l'accueil préscolaire (afin d'être en mesure de le proposer à tous les enfants de trois ans d'ici à la mi-2004), à lutter contre la criminalité chez les jeunes, etc. On notera aussi la mise en place du programme *Sure Start*⁶¹ et des fonds pour l'enfance (*Children's Funds*). De manière générale, des rapports institutionnels, scientifiques ou militants sur la pauvreté se centrant sur la situation, le vécu ou les perspectives d'avenir des enfants sont très régulièrement publiés et largement commentés dans la presse.

Un exemple de la mobilisation au Royaume-Uni

“Mesurer la pauvreté des enfants” une consultation nationale (avril 2002 – décembre 2003)⁶²

Afin de remplir ses objectifs de diminuer par deux puis d'éradiquer l'enfance pauvre, le gouvernement britannique veut s'assurer de bien mesurer la pauvreté des enfants de telle manière à susciter une mobilisation publique d'envergure et à élaborer les mesures politiques destinées à s'attaquer aux causes et non pas simplement aux symptômes de la pauvreté. Pour ce faire, il lance en avril 2002 une campagne de consultation intitulée « *Mesurer la pauvreté des enfants* ».

Le but de cette consultation était d'essayer de bâtir un consensus pour guider la lutte contre la pauvreté des enfants sur le long terme, dans un contexte où les débats sur la façon de mesurer la pauvreté vont bon train depuis de nombreuses années.

« Il existe de nombreuses dimensions de la pauvreté qui affectent non seulement les standards actuels de la vie de l'enfant, mais également ses perspectives à long terme dans sa vie d'adulte. Bien qu'un revenu bas soit significatif vis-à-vis de la pauvreté, ce n'est pas là la seule dimension. La qualité de vie de l'enfant est également importante. L'accès à l'éducation, à un logement décent, à des services de soins de bonne qualité, à un environnement en sécurité – de même que le revenu – sont tout autant de facteurs qui conditionnent la qualité des perspectives de l'enfant. »

L'approche actuelle pour mesurer la pauvreté des enfants s'appuie sur un jeu d'indicateurs dénommés “Opportunité Pour Tous” qui embrassent de nombreux aspects vis-à-vis de la pauvreté, tels que les bas revenus, les inégalités d'accès à la santé, les

⁶⁰ *Opportunity for All (Des chances pour tous)* est publié par le Ministère du Travail et des Pensions. Le quatrième rapport de septembre 2002 est disponible à l'adresse : <http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2002/oppal-fourth/index.htm> .

⁶¹ Le programme *Sure Start* est présenté au chapitre 9 de « *Précieus enfants, précieux parents* ».

⁶² Encart rédigé à partir des différents documents publics de la « *Measuring child poverty consultation* », Department for work and pensions, May and December 2003, UK.

résultats scolaires et les standards d'habitation. On peut soutenir qu'il est difficile de mesurer de façon non ambiguë les progrès à long terme d'après un ensemble de 15 indicateurs. En l'absence d'une seule mesure officielle de la pauvreté, le revenu, bien qu'il constitue un paramètre clé pour une mesure efficace, devient souvent l'unique mesure par défaut. »

Le document de consultation présentait quatre options pour mesurer la pauvreté des enfants à long terme :

- option 1 – utiliser un petit nombre d'indicateurs majeurs tels que le niveau de revenu, le taux chômage et la réussite scolaire ;
- option 2 – fusionner les indicateurs de la première option en un indice pour produire un seul chiffre de suivi du progrès ;
- option 3 – utiliser un indicateur de « pauvreté chronique » combinant une mesure du revenu et de privations matérielles ;
- option 4 – une approche en étapes, utilisant un ensemble essentiel d'indicateurs du revenu et de la « pauvreté chronique » pour établir un gradient du progrès.

En mai 2003, un premier document de “conclusions préliminaires” a été diffusé. Dans ce document, le Ministère du Travail et des Retraites expose ses premières conclusions et souligne ses recommandations et futures dispositions. On peut y lire un résumé d'analyse : *“Nous avons cherché à encourager le débat entre les parties intéressées, incluant celles ayant une expérience directe de la pauvreté au travers d'un certain nombre d'événements autour du Royaume-Uni. Sont impliqués les enfants et les familles subissant la pauvreté, les organisations travaillant dans le champ de la pauvreté ainsi que les universitaires. Les contributions à ces événements ont constitué une source importante de réactions prises en compte dans leur ensemble parmi plus de 80 réponses écrites.” (...)*

“En général, il y a eu une grande diversité d'opinions parmi ceux qui ont effectivement répondu. Ceci reflète la complexité des problèmes rencontrés. Il apparaît également d'après la consultation qu'il n'y a pas de mesure « parfaite », mais qu'il y a en revanche des problèmes associés à chacune des options possibles avancées.”

“Il fut généralement admis que le revenu devait être l'élément central à toute mesure de la pauvreté, mais que le revenu ne pouvait pas à lui seul fournir une mesure suffisante de la pauvreté. Il y a eu un soutien important pour les approches incorporant une mesure de la privation matérielle. Il y a eu également un large soutien en faveur des indicateurs inclus dans « Opportunité Pour Tous » et de leur utilisation conjointe avec l'une quelconque des mesures adoptées. Généralement, il y a eu un fort soutien pour des approches en étape, bien que cela ne soit pas nécessaire pour les composants de l'option quatre. Il y a eu un très faible soutien pour un indice unique (option deux). Toutes les réponses n'ont pas exprimé une préférence en faveur de l'une des options.”

Les travaux de suivi se sont poursuivis durant l'année 2003 en associant experts gouvernementaux et non-gouvernementaux, ainsi qu'avec les administrations concernées, et les détails des mesures à long terme ont été rendus publics en décembre de cette même année.

Dans un document qui conclut le processus de consultation, le gouvernement britannique présente la façon dont il va mesurer « la pauvreté des enfants » à l'avenir dans le but de suivre son recul dans la population et l'effet des politiques publiques pour la réduire.

C'est un ensemble de 3 indicateurs reliés entre eux qui sera suivi :

- Indicateur n°1 : suivi du nombre d'enfants vivant dans des ménages ayant un revenu réel sous un seuil spécifique (le seuil est différent suivant la configuration de la famille – indicateur de pauvreté absolu) ;
- Indicateur n°2 : suivi du nombre d'enfants vivant dans des ménages dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian de la population (*contemporary median equivalised household income* = indicateur de pauvreté relative) ;
- Indicateur n°3 : suivi du nombre d'enfants en situation de privation matérielle et vivant dans des ménages dont le revenu est inférieur à 70% du revenu médian de la population.

Pour établir le niveau de privation matérielle concernant les enfants (indicateur n°3), l'enquête annuelle sur les ressources de familles (*Family Resources Survey*) inclura, à partir de 2004, des questions relatives aux privations pour les adultes et pour les enfants. A titre d'exemple, les paires de questions suivantes (extraits d'une liste de 9 paires de questions) :

- *Toi et ta famille prenez-vous un temps de vacances hors de votre logement en famille d'au moins une semaine ?*
- *Toi et ta famille avez-vous les moyens de prendre un temps de vacances hors de votre logement en famille d'au moins une semaine ?*

- *Toi ou ta famille allez-vous à la piscine ou nager au moins une fois par mois ?*
- *Toi et ta famille avez-vous les moyens d'aller à la piscine ou nager au moins une fois par mois ?*

- *Toi ou ta famille retrouvez-vous des amis pour un goûter ou un café une fois tous les quinze jours ?*
- *Toi et ta famille avez-vous les moyens de vous retrouver avec des amis pour un goûter ou un café une fois tous les quinze jours ?*

D'autres questions abordent les activités de loisir ou les hobbies, les fêtes familiales (anniversaires, Noël,...), le matériel pour faire du sport, etc.

Les réponses possibles proposés par l'enquête seront :

- *Nous avons / faisons ce qui est évoqué ;*
- *Nous voudrions avoir / faire ce qui est évoqué, mais nous ne pouvons pas nous le payer en ce moment ;*
- *Nous n'éprouvons pas le besoin d'avoir / de faire ce qui est évoqué en ce moment.*

Face à cette mobilisation d'envergure, beaucoup d'acteurs questionnent déjà l'efficacité ou la pertinence des investissements et des stratégies. Certaines ONGs rappellent que la Grande-Bretagne reste marquée par un rejet de la responsabilité collective face à la pauvreté qui serait plutôt le produit d'une faute personnelle.

Pour un représentant du *National Children's Bureau* : « *L'opinion publique ne semble pas portée par le sentiment de refus. En d'autres termes, aucune voix ne s'élève vraiment pour exiger des changements afin de réduire les inégalités et éliminer les divisions entre les nantis et les démunis. Peut-être la plus forte voix sera-t-elle celle des enfants eux-mêmes, ces enfants qui vont devenir des adultes durant cette période d'engagement de 20 ans du gouvernement ?* »⁶³ Pour transformer ce regard

⁶³ Document de la conférence « *L'éradication de la pauvreté chez l'enfant : une réalité ou une fiction ?* », Forum européen pour le bien-être de l'enfance, 24 janvier 2002, Bruxelles.

majoritairement partagé, un important groupe d'ONGs travaillant auprès des enfants et des familles qui vivent dans la pauvreté ou les représentant a lancé la campagne « *End Child Poverty* » (« *Mettons fin à la pauvreté des enfants* ») en 2001. Les organisations impliquées⁶⁴ souhaitent sensibiliser l'opinion à la situation de pauvreté vécue par des enfants dans le pays et à ses effets. La campagne veut aussi convaincre le gouvernement britannique d'accélérer le processus d'enrayement de la pauvreté chez les enfants. Elle invite aussi l'ensemble des acteurs d'une communauté à jouer un rôle actif dans cette mobilisation, une mobilisation au cours de laquelle il ne semble pas se passer un mois sans la parution d'un nouveau rapport. A titre d'exemple, on citera le tout récent rapport⁶⁵ de l'ONG *Save the Children* et du Centre de recherche en politique sociale de l'Université de Loughborough intitulé « *Les enfants les plus pauvres de Grande-Bretagne* » et lancé début septembre 2003. Ce rapport souligne à nouveau l'ampleur et la persistance de la grande pauvreté chez les enfants (*severe and persistant poverty*) et le lien évident entre les plus bas revenus, les privations et l'exclusion sociale. Les enfants en très grande pauvreté vivent dans le manque, non seulement en termes financiers mais aussi en termes de possibilités, d'attentes et de bien-être émotionnel. Dans un communiqué de presse diffusé à l'occasion du lancement du rapport, l'ONG insiste sur les points suivants :

- près d'un enfant britannique sur dix vit durablement dans la grande pauvreté ;
- les enfants en grande pauvreté persistante connaissent un risque élevé de ne pas avoir accès aux biens élémentaires, par exemple avoir un manteau chaud imperméable ou des chaussures neuves à leur pointure, de manquer des repas et de ne pas se joindre aux jeux des autres enfants ;
- le risque pour ces enfants d'être exclus des activités sociales (inviter un copain pour le goûter, participer à des fêtes de familles ou encore avoir un loisir que les parents ne peuvent se permettre) est cinq fois plus élevé que pour les autres enfants ;
- la très grande pauvreté affecte le bien-être émotionnel des jeunes. Ils sont plus susceptibles de couper les liens avec leurs parents, sont moins enclins à leur parler de sujets importants, à apprécier leur physique, voire leur vie. 55% des enfants en très grande pauvreté se sentent « parfois inutiles », contre un tiers des jeunes ne vivant pas dans la pauvreté ; leur risque d'échec est deux fois plus élevé.

Dans ce contexte de forte mobilisation, qu'en est-il des liens entre pauvreté et interventions de protection de l'enfance (et notamment les placements) ? Au Royaume-Uni, qui a pour tradition de s'appuyer sur un important travail d'évaluation scientifique, plusieurs recherches abordent le lien "pauvreté - placement". L'un des résultats le plus souvent cité est le suivant : en 1989, Bebbington et Miles⁶⁶ illustrent graphiquement les liens entre pauvreté et enfants concernés par des mesures de protection de l'enfance. Les enfants cumulant des caractéristiques de la pauvreté en Grande-Bretagne se révélaient avoir 700 fois plus de probabilités qu'un "enfant moyen" à être concernés par une mesure de placement. En 1995, Cleaver et Freeman⁶⁷ établissent que plus de deux tiers des familles concernées par des mesures de protection de l'enfance vivent à la marge de la société et ont à faire face à des difficultés que l'on peut juger plus graves et plus extrêmes que les soupçons de maltraitance que l'on fait peser sur elles. Pour Lupton et Nixon⁶⁸, la pauvreté des familles est devenue un facteur de risque majeur pour les enfants.

⁶⁴ Voir www.ecpc.org.uk

⁶⁵ Adelman, Ashworth et Middleton, "Britain's Poorest Children: severe and persistent poverty and exclusion", Save the Children, UK, Londres, 2003.

⁶⁶ Bebbington and Miles, "The background of children who enter local authority care", 1989, *British Journal of Social Work*, 19, no 9.

⁶⁷ Cleaver et Freeman, "Parental perspectives in cases of suspected child abuse", 1995, HMSO, London.

⁶⁸ Lupton et Nixon, "Empowering practice? a critical appraisal of the family group conference approach", Policy Press, 1999.

Pour autant, les champs de la protection de l'enfance et de la lutte contre la pauvreté des enfants restent parfois étrangement encore bien séparés dans les discours de différents acteurs. Dans le rapport « *Les enfants les plus pauvres de Grande-Bretagne* » évoqué plus haut, aucune référence n'est faite aux enfants placés. Et inversement, au même moment, le rapport gouvernemental « *Une meilleure éducation pour les enfants placés* »⁶⁹, à l'occasion duquel on reconnaît que près d'un enfant placé sur deux quitte l'école sans qualification, et que « *les enfants placés sont parmi les enfants les plus vulnérables du pays* », ne cite aucunement la pauvreté dans les facteurs conduisant au placement. « *La plupart des enfants, environ 80%, sont placés à cause de négligences ou de maltraitances, ou pour d'autres raisons familiales. Moins de 10% pour des motifs liés à leur propre comportement.* »⁷⁰ Entre ces deux exemples, on pourra citer pour finir le Livre Vert du Gouvernement sur la protection de l'enfance « *Chaque enfant compte* », présenté début septembre 2003, qui n'utilise pas le vocable de la « *lutte contre la pauvreté des enfants* » et le terme de *pauvreté*, mais qui reconnaît que « *la protection de l'enfance ne peut pas être séparée des politiques qui veulent améliorer l'ensemble de la vie des enfants.* »⁷¹ Et les mesures qu'annonce le Livre Vert sont en grande partie celles qui correspondent aux engagements du Gouvernement pour réduire la pauvreté des enfants.

*

Suède

La Suède comptait près de 9 millions d'habitants fin 2002. 85% de cette population vit dans la partie sud du pays, concentrés en particulier dans trois grandes agglomérations (Stockholm, Göteborg et Malmö). 1,9 millions d'entre eux sont des mineurs de 0 à 17 ans, c'est-à-dire près de 22% de la population. Dans ce pays, le thème de la « *pauvreté* » a largement disparu des priorités publiques suite à la rapide mise en œuvre des politiques sociales dans les années 1950 et 1960. Un programme social ambitieux visait à éliminer une fois pour toutes la pauvreté. Mais dans les premières années de la décennie 1990, la Suède a connu sa crise la plus grave depuis les années 1930. Le chômage a atteint son point culminant à la fin de l'été 1993, où 14% de la population active était sans travail. En 1997, le taux de chômage déclaré était de 8%, tandis que 4,5% des sans-emploi étaient engagés dans des programmes spéciaux pour les chômeurs, entre autres dans des formations. Depuis, la situation de l'emploi s'améliore. Ce n'est donc que durant les années 1990 et les revers de la politique sociale que les questions de pauvreté et d'exclusion sociale sont revenues s'inscrire dans l'agenda social national en réaction aux menaces du système social qui étaient perçues dans ces années difficiles.

Par ailleurs, l'urbanisation constante est allée de pair avec une migration en provenance du nord du pays vers les trois grandes métropoles du sud, et un accroissement de l'immigration et notamment celle de réfugiés. Dans la région de Malmö, par exemple, près de 50% des habitants sont nés à l'étranger. Cette installation dans les grandes zones urbaines pose des questions économiques et sociales importantes dans la mesure où le taux de chômage de cette population est beaucoup plus élevé que celui des Suédois nés dans le pays, qui avoisine les 4%. Selon l'origine des migrants, leur taux de chômage varie entre 20% et 80%. On pourra noter ici que tous les enfants, y compris les enfants des familles en demande d'asile, ont le droit d'être scolarisés pendant les 9 ans d'école obligatoire, et le sont effectivement.

C'est dans ce contexte que « *Save the Children Sweden* » s'est mobilisé au début des années 2000 dans le cadre d'une campagne : « *Inclus-moi, compte sur moi* ». La campagne a duré plus d'un an et a

⁶⁹ « *A better education for children in care* », a Social Exclusion Unit Report, september 2003, www.socialexclusionunit.gov.uk

⁷⁰ D'après « *A better education for children in care: Summary* », traduction de l'original anglais par ATD Quart Monde.

⁷¹ « *Every child matters - Summary* », Green paper summary, page 6, rapport complet disponible à l'adresse www.dfes.gov.uk/everychildmatters, traduction ATD Quart Monde.

attiré l'attention du public sur la discrimination des enfants en Suède. Elle affirmait notamment que les enfants ne devaient pas être discriminés à cause de la situation financière de leurs parents et rappelait l'article 27 de la Convention des Droits de l'Enfant. Pendant la campagne électorale de 2002, « *Save the Children Sweden* » a interpellé les différents partis politiques au sujet de la pauvreté des enfants. Dans le cadre de cette mobilisation, l'ONG a aussi produit différents rapports⁷² en collaboration avec le Professeur Tapio Salonen, des rapports qui établissaient notamment qu'environ 296.000 enfants connaissaient une situation de pauvreté monétaire en 2000⁷³, soit 14.000 de plus qu'en 1991. Si la pauvreté monétaire recule globalement par rapport à la situation de 1997, les travaux soulignent que la différence de ressources s'accroît entre les enfants des familles les plus pauvres et ceux des familles les plus riches. Ils montrent aussi que les différences entre les enfants d'origine suédoise et les enfants d'origine étrangère ont augmenté. En 2000, le risque de vivre en situation de pauvreté monétaire était quatre fois plus important pour un enfant d'origine étrangère que pour un enfant d'origine suédoise. Plus de la moitié des enfants arrivés en Suède au début des années 1990 étaient encore pauvres en 2000.

Dans son introduction à la version en anglais du rapport « *la pauvreté des enfants en Suède 2000* », la Présidente de « *Save the Children Sweden* », Annika Åhnberg, commentait les travaux évoqués ici de la façon suivante : « *La présentation du rapport "Barnfattigdomen i Sverige" en mars 2002 sur la situation financière vulnérable des enfants dans les années 1990 a suscité de vives réactions. De nombreuses personnes ont été surprises, fâchées, et attristées. Surprises parce qu'elles n'avaient pas été au contact de la pauvreté des enfants ; fâchées parce que 345.000 enfants vivaient dans des familles pauvres en 1999 ; et attristées par les descriptions de l'impact de la pauvreté sur la vie de tous les jours des enfants. (...) Les études sur le thème de la pauvreté des enfants sont un premier pas vers l'établissement d'un indicateur qui permettrait de suivre les changements annuels de plusieurs aspects du bien-être des enfants sur le plan local au sein des municipalités.* »

Quant à la question « pauvreté » dans un contexte d'interventions de protection de l'enfance, un rapport rédigé pour une conférence internationale sur "le placement résidentiel" en mai 2003 par le professeur suédois Swen Hessle⁷⁴ souligne : « *Jusqu'à présent, la politique sociale générale a été incapable de remédier à l'impact de la pauvreté des segments les plus défavorisés de la population ; la plupart des enfants en danger [qui entrent dans les circuits de la protection de l'enfance] appartiennent à ces classes.* »

*

⁷² Save the Children Sweden, "Child poverty in Sweden 2000", 2002.

⁷³ Ce rapport utilise des indicateurs suédois, notamment un indicateur de « bas revenus » qui situe le taux de pauvreté des enfants à 18% des mineurs. L'usage des indicateurs classiques européens (50% du revenu médian) réduit de 4 à 5 fois ce taux.

⁷⁴ Hessle Sven, "Sweden Country Report", mai 2003, rapport préparé pour la conférence : "Children and Residential Care. New Strategies for a New Millennium", Stockholm, Sweden, May 12-15 2003.

2 - Les systèmes de protection de l'enfance dans l'Union européenne⁷⁵

En Europe de l'Ouest, les auteurs reconnaissent en général que la protection de l'enfance dans sa forme institutionnalisée a plus de 200 ans d'histoire, et la tâche originelle de ces services était la prise en charge d'enfants orphelins ou abandonnés⁷⁶. Le 20^{ème} siècle a vu progressivement ce rôle social évoluer vers une intervention de protection des enfants dans des situations familiales « défailtantes » et/ou lors de violences ou d'abus perpétrés par des adultes. Certains y voient le passage d'un « sens positif traditionnel »⁷⁷ à une intervention plus complexe non sans ambiguïté. La protection de l'enfance, cette invention sociale importante et principalement celle du 20^{ème} siècle, reste controversée. Elle est associée pour certains à idée de contrôle social et d'intervention qui restreint le droit des parents à élever leurs enfants, pour d'autres aux obligations qu'a la société de protéger les enfants de la maltraitance ou de la négligence.

Ainsi se sont constitués dans les pays européens des systèmes de protection de l'enfance en régulière évolution, répondant globalement à des objectifs similaires. Ces systèmes présentent de grandes différences, et de nombreux auteurs ont mené des analyses comparatives. Nous retiendrons ici des éléments de l'analyse faite par le Français Alain Grevot dans son ouvrage « *Voyage en protection de l'enfance - Une comparaison européenne* »⁷⁸. Dans cet ouvrage, fruit de dix années de rencontres, d'études et de séminaires à l'échelle européenne, cet auteur présente successivement huit systèmes de protection de l'enfance mis en œuvre dans six pays : l'Allemagne, la Belgique (Communautés française et flamande), la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (Angleterre et Ecosse). Il analyse par la suite, et de façon comparative, les différents modes d'accès aux aides « volontaires ou contractuelles » et « contraintes » lorsque intervient le système judiciaire.

Systèmes de protection de l'enfance et contextes culturels et politiques

Alain Grevot repère plusieurs éléments jouant un rôle majeur dans la construction des singularités des contextes et des diversités de pratiques.

- **La représentation de la famille**

Les représentations dominantes de la famille, de l'enfance, de la citoyenneté, spécifiques à chaque pays, influencent la prise en charge des enfants « en danger ». Ces représentations marquent les cultures professionnelles des travailleurs sociaux au-delà de références théoriques communes. « *La légitimité de l'intervention de l'Etat ou d'une collectivité territoriale dans la vie familiale peut aussi être définie de différentes façons. Par exemple, dans des pays comme l'Angleterre ou les Pays-Bas, la notion de "privacy", espace privé préservé de l'intervention publique, est fondamentale : l'intervention publique y est en principe considérée comme une intrusion. En Italie, la famille a pu être comparée, jusqu'à une période récente, à "une île dont le*

⁷⁵ Une lecture intéressante de l'engagement de l'Union européenne pour la protection de l'enfance est également proposée par Camille Dupont dans son mémoire d'étude, « *La politique de protection de l'enfance dans l'Union Européenne : le parcours vers une véritable Europe de l'enfance* », IEP Grenoble, Université Pierre Mendès France, octobre 2004 (contact : camille.dupont@voila.fr).

⁷⁶ Sven Hesse, « *Child welfare on the Eve of the twenty first century: what we have learned* », in Callahan, M. & Hesse, S. (Eds), « *Valuing the field - child welfare in an international context* », pages 1 à 23, Aldershot, Ashgate, 2000.

⁷⁷ Abels-Eber, « *Enfants placés et construction d'historicité* », L'Harmattan, Paris, 2000.

⁷⁸ Grevot Alain, « *Voyage en protection de l'enfance . Une comparaison européenne* », Avril 2001, Ed. Vauresson CNFE-PJJ, France.

droit devait seulement effleurer les bords”. Le système français, au contraire, se fonde sur l’idée d’une communauté d’intérêts et d’une alliance ente puissance publique et famille. »⁷⁹

- **L’intérêt de l’enfant et la distinction entre enfants et adolescents**

L’intérêt de l’enfant peut se définir de façon nettement différente selon les pays. Si la France perçoit l’enfant comme un membre du groupe familiale, l’Angleterre semble reconnaître dans l’enfant un individu dont l’intérêt peut entrer plus radicalement en contradiction avec celui de ses parents. Ainsi, les professionnels n’envisagent pas de la même façon la question du maintien de l’enfant dans sa famille ou de son retour à plus ou moins long terme, et l’adoption (parfois sans consentement des parents) peut être considérée plus régulièrement comme une solution légitime à des difficultés familiales graves (c’est le cas en Grande-Bretagne, et dans un moindre mesure en Italie). L’autonomie reconnue à l’enfant, du moins à partir d’un certain âge, est également variable. Grevot souligne que *« les Allemands, les Belges, les Néerlandais laissent aux adolescents pris en charge une liberté de choix qui paraîtrait, encore aujourd’hui, difficilement concevable en France »*⁸⁰. Il est alors utile de distinguer la phase « enfance » de la phase « adolescence » dans l’approche comparative des systèmes de protection de l’enfance. La loi allemande demande ainsi à l’action publique d’aide à la jeunesse de favoriser le soutien à la parentalité pour l’enfant de moins de treize ans, puis d’appuyer l’apprentissage de l’autonomie pour l’adolescent.

- **La nature des politiques sociales**

L’orientation des politiques sociales générales aussi bien que des actions préventives exerce une influence décisive sur les pratiques de prise en charge des enfants en danger.

Pour Grevot, l’Allemagne, la France, la Belgique et les Pays-Bas sont les représentants d’un modèle d’Etat social avec des politiques sociales à spectre large, alors que l’Italie et le Royaume-Uni développent un modèle d’Etat social à politiques ciblées sur des catégories de populations ou des types de situation. Les dispositifs de protection de l’enfance peuvent, comme en France, s’inscrire en articulation forte avec les politiques sociales globales, ou plus à distance comme en pays anglo-saxon. Ainsi, la notion de droits sociaux peut être entendue de façon fort différente selon les pays, et la question qui se pose alors est de savoir comment sont définis les besoins, d’une part, et les populations bénéficiaires, d’autre part. *« En Angleterre, par exemple, où l’attribution de l’aide dépend d’une évaluation rigoureuse des besoins ou du danger par les services sociaux, on peut repérer avec certitude les points de passage d’un dispositif à l’autre et le seuil d’entrée dans le champ de la protection des mineurs proprement dite. Cette délimitation est a priori moins nette dans les pays où l’aide est facilement accessible. »*⁸¹

- **La place de la justice et de la société civile dans la culture nationale**

A l’exception de la France, ce sont les services sociaux publics chargés de la protection des mineurs, et non la justice, qui détiennent de fait la plus grande part de responsabilité et de POUVOIR. En France, la notion d’intérêt général fusionne avec celui de l’Etat. Ainsi, la justice française des mineurs se situe, dans son action civile, comme un relais entre l’Etat et les familles dans leur rôle parental. Dans les pays « de subsidiarité » comme l’Allemagne, la Belgique ou les Pays-Bas, la notion d’intérêt général est portée tant par les pouvoirs publics que par les représentants de la société civile. Le Royaume-Uni est porteur d’une conception communautaire valorisant les différences et où, d’une manière générale,

⁷⁹ Ibidem, page 40.

⁸⁰ Ibidem, page 41.

⁸¹ Ibidem, page 45.

l'intervention de l'Etat ne doit pas affaiblir les potentiels individuels ou communautaires. La justice vise alors à garantir la résolution de conflits, en protection de l'enfance comme dans les autres domaines.

- **L'organisation de l'Etat**

Dans la majorité des pays, la protection de l'enfance est mise en œuvre par les collectivités locales ; mais l'influence de la structure étatique reste importante. Ainsi, au Royaume-Uni, l'Etat britannique conduit de manière volontariste le dispositif de protection de l'enfance, ce qui n'est pas le cas en France même avec un pouvoir central fort. L'Allemagne et la Belgique fonctionnent sur le principe politique et opérationnel de la subsidiarité.

- **Le poids de l'histoire**

L'histoire contemporaine d'un pays où un passé plus lointain pèse sur la protection de l'enfance, car elle est pour partie une pratique d'intrusion de l'Etat dans la sphère privée. Les citoyens allemands par exemple, ayant connu deux régimes à caractère totalitaire, restent vigilants quant à l'intervention publique dans la sphère privée.

Modèles de justice et seuil d'intervention

L'un des éléments déterminants qui à la fois caractérisent et différencient les systèmes examinés par Grevot est le moment où - et la façon dont - la justice civile intervient et peut imposer l'aide à la famille ou la prise en charge et l'éloignement temporaire de l'enfant. L'auteur rappelle une distinction classique de deux grands modèles de justice.

Le premier modèle « accusatoire » de la justice anglo-saxonne est celui de la *Common Law* britannique. La justice est là pour arbitrer et trancher dans des conflits entre tiers. Le juge est garant du bon usage du Droit, et les parties sont les acteurs du jeu. Ainsi, au Royaume-Uni, Alain Grevot estime que les travailleurs sociaux sont en première ligne dans le procès tout autant que les parents, et la technique de l'interrogatoire croisé met à rude épreuve chacun d'entre eux. La preuve occupera une place centrale dans la procédure. On mesure donc combien, dans un tel système, le mode d'intervention du judiciaire influence grandement la pratique d'aide, d'évaluation des risques et le traitement de signalements.

Le second modèle « inquisitoire » est en place dans l'ensemble des pays continentaux de l'Union européenne. Le juge (ou un collège de juge en Italie par exemple) pilote la procédure et peut prendre les initiatives. Pour Grevot, « depuis le début des années 1990, à l'exception notable de la France, les juges civils d'Europe continentale ont vu leur rôle accorder une place croissante à la fonction d'arbitrage entre les familles et les services sociaux ayant compétence en matière de protection de l'enfance, et ce au détriment de la fonction de promotion de l'action à entreprendre »⁸².

Cette évolution est également attendue en Espagne où différentes ONGs espagnoles demandent une meilleure intervention de la justice. « Lorsqu'il y a confrontation d'intérêts, surtout dans un sujet aussi délicat que peuvent l'être les enfants, les juges devraient pouvoir intervenir. Pourtant, selon l'actuelle loi de protection du mineur, une administration, de par son caractère supposé "tutélaire", peut faire fi de la présomption d'innocence qu'exige la Constitution et garder les enfants. Il serait logique que le retrait

⁸² Grevot Alain, « Signalements et évaluations en protection de l'enfance, une perspective internationale », novembre 2002, Ibid.

d'enfant soit précédé de plaintes préalables auprès des Tribunaux de famille, sous la responsabilité du plaignant et avec le droit à la protection juridique et aux garanties auxquelles a droit l'accusé. S'il est fait appel par les parents, alors effectivement, a posteriori, l'affaire sera portée au Tribunal de famille ; mais nous savons que la population concernée, très marquée par l'injustice sociale, est privée de ressources culturelles et matérielles pour se défendre avec la précision et les formes requises »⁸³. Selon une autre ONG, la Coordinadora de Barrios⁸⁴, lorsqu'un recours a lieu, elle ne connaît aucune situation où l'enfant est rendu à ses parents pendant le délai d'examen du recours.

Elle constate en outre que le manque actuel de contrôle juridique en Espagne fait qu'en de nombreuses occasions, ce n'est pas pour des raisons de « détresse », comme l'indique la loi, que les enfants sont éloignés de leur famille, mais pour d'autres raisons (absentéisme scolaire, défaut de propreté, désobéissance aux injonctions des travailleurs sociaux, etc.), et les dossiers des personnes concernées contiennent des accusations sans preuves objectives et sans que personne n'assume les responsabilités de ces accusations.

*

Au terme de son voyage européen, le professionnel français Alain Grevot identifie trois tendances fortes dans l'ensemble des pays européens concernés par ses travaux :

- une recherche de progressivité des réponses et d'économie dans l'usage de la justice ;
- une volonté d'accroître la lisibilité des dispositifs, notamment des seuils où l'on passe de mesures de prévention à des mesures de protection ;
- la croissance de l'importance donnée à la place et au rôle des usagers dans l'évaluation de leur situation et dans la construction de la réponse apportée (droit des personnes, pratiques d'*empowerment* ("pouvoir d'agir") des personnes).

⁸³ Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía, «¿Niños peligrosos o niños en peligro?», Córdoba, febrero 2002, p. 14, original en espagnol, traduction ATD Quart Monde.

⁸⁴ Coordinadora de Barrios, «¿Son un bien expropiable los hijos?», Madrid, 2001, page 1, original en espagnol, traduction ATD Quart Monde.

Brefs détours en Espagne et en Suède

Cet encart présente quelques informations sur les systèmes de protection de l'enfance d'Espagne et de Suède, deux pays non évoqués par Grevot dans son ouvrage de référence.

Espagne⁸⁵

Le texte de base est la loi organique 1/1996 du 15 Janvier 1996 sur la protection du mineur. Un mineur en situation de « détresse » (*desamparo*) peut être retiré à sa famille ou ses gardiens et être placé dans un centre ou une famille d'accueil, à la demande des parents du mineur eux-mêmes, ou d'office par les Services Sociaux de la Communauté Autonome où réside (ou où est découvert) le mineur, cela à titre provisoire (*guarda*) pendant un temps en principe assez limité ou à plus long terme dans le cadre d'une mesure de placement (*acogimiento*).

Les données statistiques utilisables sont celles élaborées par le Ministère des affaires sociales à partir des éléments qui lui sont transmis par 17 Communautés Autonomes espagnoles. Au 31/12/1997, on dénombrait environ 14.000 placements en foyers, soit un taux de 18 pour 10.000 mineurs de moins de 18 ans. 7.500 placements administratifs en famille d'accueil (10 pour 10.000) et 5.600 placements judiciaires en famille d'accueil (9 pour 10.000). 3 à 4 enfants ou adolescents sur 1.000 seraient donc concernés par une mesure de placement au titre de la protection de l'enfance.

Du fait du transfert de compétences réalisé de l'Etat central au profit des Communautés Autonomes, tout le secteur de la prévention est désormais également du domaine des dites Communautés, et chacune développe sa propre politique de prévention, selon ses besoins et ses moyens financiers. En règle générale, les services sociaux de chaque Communauté établissent un programme d'action avec des priorités (entre autres souvent la détection et la prévention des mauvais traitements à enfants) qui font l'objet d'une sensibilisation particulière et d'une formation des professionnels concernés (travailleurs sociaux, psychologues, pédiatres, infirmières, éducateurs, enseignants, policiers) de façon à détecter et rendre possible une intervention rapide si possible préventive des services sociaux de la Communauté. Il existe peu d'analyses globales au niveau national espagnol des politiques de prévention et d'accompagnement des familles, politiques dont l'élaboration et l'exécution sont du domaine des affaires sociales transféré aux collectivités locales que sont les Communautés Autonomes espagnoles.

Suède⁸⁶

La Suède, « Etat-Providence », est organisé à partir d'un modèle universel : la politique sociale et familiale vise la population dans son ensemble pour éviter la stigmatisation des

⁸⁵ D'après le rapport de Françoise Badie (mai 2000), magistrate française de liaison en poste à Madrid, in Pierre Naves et Bruno Cathala, « Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille », Rapport réalisé par l'Inspection générale des Affaires sociales et celle des Services judiciaires, avec la collaboration de l'Inspection des Services de la protection judiciaire de la jeunesse, France 2000, Journal Officiel.

⁸⁶ D'après Sven Hessle, Department of Social Work at Stockholm University, "Sweden Country Report", mai 2003, préparé pour la conférence : "Children and Residential Care. New Strategies for a New Millennium" Stockholm, Sweden, May 12 - 15 2003.

groupes vulnérables, et le modèle inclut toutes les phases de la vie. Depuis les années 80, l'aide sociale à l'enfance a conçu des stratégies préventives, basées dans la communauté, dirigées vers les catégories vulnérables des enfants en danger. Par exemple, des groupes de soutien pour les enfants dont les parents ont des problèmes d'alcool sont proposés dans de nombreuses municipalités. L'aide sociale à l'enfance a créé ou soutient financièrement d'autres groupes autogérés. Une assistance psychologique familiale est proposée dans un cadre légal, et toutes les municipalités ont l'obligation de proposer des garderies pour enfants d'âge préscolaire. Le recours à des « familles-contacts » est une autre option qui est utilisée par des parents pour 1% des mineurs dans le pays. Les « familles-contacts » sont des voisins ou autres personnes qui sont prêts à soutenir bénévolement une famille fragilisée⁸⁷, par exemple en accueillant un enfant chez elles le week-end. Cette approche globale de l'aide sociale à l'enfance est généralisée, et la méthodologie de réseau est largement utilisée parmi les stratégies préventives en protection de l'enfance.

Néanmoins, cette approche globale n'a pu jusqu'alors remédier à l'impact de la pauvreté des segments les plus défavorisés de la population et à la prise en charge d'enfants ; la plupart des enfants en danger appartiennent à ces classes, les familles monoparentales en étant les plus vulnérables. En 2001, un total de près de 15.000 enfants étaient placés, soit environ 8 enfants sur 1.000 (âge 0-17). Parmi ceux-ci, 4.300 étaient placés en institution. Le nombre de jeunes enfants (de moins de 13 ans) placés en institution a diminué depuis 4 ans. Mais le nombre des enfants plus âgés placés (13-17 ans) semble augmenter. Les deux tiers des enfants en institution sont âgés de plus de 13 ans. 10.700 enfants connaissent un placement en famille d'accueil. Le placement familial reste privilégié en ce qui concerne les placements à long terme. Selon la législation suédoise, les enfants peuvent être placés avec l'accord de leurs parents (la majorité des placements) ou sans leur accord. Dans toutes les formes de placements, les enfants d'origine étrangère sont sur-représentés en protection de l'enfance. Le risque d'être placé pour un enfant d'origine étrangère de moins de 13 ans est deux fois plus élevé que pour un enfant suédois du même âge et trois fois plus élevé si l'enfant a 13 à 17 ans.

Les enfants handicapés ne sont pas placés en institution. La dernière institution pour enfants handicapés a fermé en 2000. Les enfants handicapés sont soit placés dans des familles d'accueil, soit restent dans leur famille tout en fréquentant un centre de jour.

Le placement de l'enfant de moins de 13 ans avec ses parents est accepté par une majorité des institutions. Cela ne veut pas dire que le placement parent-enfant soit toujours utilisé. Mais ce type d'accueil est significatif des évolutions qui ont eu lieu en Suède depuis les années 1980, notamment grâce au travail de certains projets pilotes comme celui de Ska⁸⁸.

Une majorité des institutions travaillent avec la famille entière, car l'aide à la famille veut dire « *aide de la famille et non aide dans la famille* »⁸⁹.

Le prix de journée d'un enfant placé en institution est actuellement de environ 350 euros, alors que le prix de journée d'un enfant placé en famille d'accueil est de 80 euros.

⁸⁷ Une indemnisation pour frais est prévue.

⁸⁸ Ce projet est présenté chapitre 3 de la partie 1.

⁸⁹ Hessle Sven, "Child welfare on the Eve of the twenty first century: what we have learned", in Callahan, Hessle, Strega (Edit.), "Valuing the field: Child Welfare in an international context", page 9, CEDR and Ashgate, 2000 – traduction de l'original anglais par ATD Quart Monde.

Document réalisé avec le soutien financier de la Commission européenne

Délégation Région Europe
Mouvement international ATD Quart Monde
107, avenue Général Leclerc
95480 Pierrelaye – France
e-mail : region.europe@atd-quartmonde.org



Version mars 2005 pour la mise en ligne au format « .pdf »

© Mouvement ATD Quart Monde 2005