



Belgique

La lutte contre la pauvreté infantile et la promotion de l'inclusion sociale des enfants

Étude des politiques nationales

Ann Morissens, Ides Nicaise et Gijs Ory
HIVA KU.Leuven

*Clause de non-responsabilité: le présent rapport ne reflète
pas nécessairement les points de vue de la
Commission européenne ni ceux des États membres.*

Mai 2007



Au nom de la
Commission européenne
DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances

Table des matières

Table des matières	3
Résumé	4
1. Panorama de la pauvreté et du bien-être des enfants en Belgique	6
1.1. Introduction.....	6
1.2. Les enfants menacés de pauvreté.....	6
1.3. Enfants de ménages sans emploi.....	7
1.4. Enfants de familles monoparentales.....	8
1.5. Familles nombreuses.....	10
1.6. Durée de la pauvreté.....	10
1.7. La pauvreté des enfants, plus qu'une pauvreté financière?.....	11
2. Cadre politique	12
2.1. Les droits et la participation des enfants: le néant.....	12
2.2. Protection sociale.....	13
2.3. Services d'aide à la maternité et à la petite enfance.....	15
2.4. Les services de garde et la conciliation du travail et des responsabilités familiales.....	16
2.5. Éducation.....	17
2.5.1. Financement des écoles.....	19
2.5.2. Prévention de la ségrégation sociale.....	20
2.5.3. Autres mesures.....	22
2.6. Aide spécialisée à la jeunesse.....	23
2.7. Logement.....	27
3. Suivi	28
3.1. Le suivi du PAN/Inclusion belge.....	28
3.2. Suivi du bien-être des enfants.....	28
4. Conclusions	30
Références	32

Résumé

En termes comparatifs, la Belgique ne figure pas parmi les pays européens affichant une pauvreté infantile particulièrement alarmante. Le présent rapport épingle néanmoins quelques problèmes à considérer si l'on veut empêcher la situation des enfants menacés de pauvreté de se détériorer.

Les chiffres les plus frappants concernent les enfants vivant dans des ménages où aucun des parents ne travaille. La Belgique affiche de bien moins bons résultats que la majeure partie des autres pays européens à cet égard: avec 13,5 % d'enfants vivant dans des ménages sans emploi, la Belgique dépasse la moyenne des 25 premiers États membres de l'UE, qui est de 9,5 %. Les données administratives suggèrent que ce pourcentage pourrait même être plus élevé. La proportion d'enfants dans cette situation et la pauvreté des ménages sans emploi sont deux phénomènes inquiétants pour le bien-être des enfants. Le taux de pauvreté parmi les ménages sans emploi et avec des enfants dépasse 77,5 %, contre 2,9 % pour les ménages avec enfants et dont les deux parents travaillent. Ces chiffres indiquent que la situation d'emploi des parents joue un rôle déterminant dans la sécurité financière des familles. Le développement des services de garde proposés et l'accroissement de leur flexibilité pour des groupes spécifiques favorisent l'accès au marché du travail. Les politiques en matière de congé parental comptent aussi parmi les mesures destinées à faciliter la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Les conditions et les niveaux d'allocation pour congé parental ont été améliorés ces dernières années. Ces mesures ont pour objectif principal de réduire l'écart d'emploi entre les hommes et les femmes.

Deuxièmement, en raison de la hausse du taux de divorces et de séparations, la Belgique assiste à une augmentation du nombre de parents célibataires. Cette tendance s'observe aussi parmi les familles immigrées. Les parents célibataires sont nettement plus menacés de pauvreté que leurs homologues mariés ou cohabitants. L'emploi et des politiques familiales généreuses sont considérés comme une condition nécessaire pour maintenir au plus bas la pauvreté au sein de ce groupe. La Belgique ne semble pourtant pas y réussir. Le taux de participation au marché du travail pour les parents célibataires reste inférieur au taux d'emploi moyen des femmes. Le taux d'emploi des parents célibataires est influencé tant par le nombre d'enfants que par leur âge. On estime que le plus important pour améliorer les taux d'emploi dans cette catégorie est de faciliter l'accès aux services de garde. Cette mesure fait partie d'un ensemble plus large de politiques familiales à caractère universel. Le gouvernement a récemment décidé d'octroyer aux parents célibataires un supplément aux allocations familiales générales. Il faut y voir un premier pas vers des mesures plus ciblées des politiques belges en faveur de la famille.

Les mesures d'ordre général destinées à augmenter l'emploi et à stimuler la création de nouveaux postes de travail (en particulier pour ceux qui sont le plus éloignés du marché du travail) devraient contribuer à l'emploi des ménages et des parents célibataires. Toutefois, une hausse de l'emploi n'entraîne pas automatiquement une baisse du nombre de ménages sans emploi. Il peut exister d'autres obstacles que l'insuffisance des mesures d'incitation au travail ou le manque de services de garde abordables. Il importe dès lors de mieux étudier cette catégorie, et notamment ses problèmes et expériences. Le niveau peu élevé du revenu minimal garanti contribue également à la faible position financière des ménages sans emploi.

Plusieurs mesures visent à aider les parents dans leur rôle d'éducateurs. Pour l'heure toutefois, les résultats des politiques récentes semblent mitigés. Certains organismes publics responsables des soins préventifs pour la petite enfance, tels que l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) et Kind & Gezin (K & G), ont la réputation d'atteindre les familles les plus pauvres. L'accès aux services de garde d'enfants s'améliore, mais il reste fortement biaisé en faveur des familles de la classe moyenne et notamment des familles où les deux parents travaillent, laissant peu d'espace aux plus pauvres. Dans le

domaine de l'aide sociale à la jeunesse, les organisations de terrain continuent de réclamer des réformes plus radicales pour restaurer la confiance entre les travailleurs sociaux et les familles.

Des mesures plus ambitieuses ont été prises en matière d'éducation. Elles s'attaquent pour l'essentiel à l'inégalité dans ce domaine. Parvenir à une participation universelle à l'école maternelle, supprimer les obstacles financiers et lutter contre la ségrégation sont des objectifs clés. Si elles sont couronnées de succès, ces mesures devraient réduire l'inégalité dans l'éducation des enfants les plus vulnérables et le décrochage scolaire sans qualification, ce qui, à long terme, devrait augmenter les possibilités d'emploi.

Dans l'ensemble, il s'avère qu'inscrire la pauvreté des enfants au rang des priorités politiques à l'échelon européen a permis de sensibiliser l'opinion publique et de placer cette problématique en haut du programme politique belge.

1. Panorama de la pauvreté et du bien-être des enfants en Belgique

1.1. Introduction

Le fait que la pauvreté des enfants figure dans les priorités politiques du «Plan d'action national en matière d'inclusion sociale» (PAN/Inclusion) reflète l'influence croissante de l'Europe et de la «méthode ouverte de coordination» sur le programme belge d'inclusion sociale. Avant de compter parmi les priorités du PAN/Inclusion belge pour 2006-2008, la pauvreté des enfants ne figurait pas explicitement dans le programme politique et ne suscitait guère d'intérêt. Contrairement aux pays anglo-saxons, où la pauvreté des enfants atteint souvent un niveau alarmant et reçoit par conséquent beaucoup d'attention, les enfants vivant dans la pauvreté étaient pratiquement invisibles dans le débat sur l'inclusion sociale en Belgique. Bien que la pauvreté des enfants soit devenue une priorité politique, son approche reste peu ciblée. La plupart des mesures belges d'inclusion sociale s'avèrent axées sur les parents, plutôt que sur les enfants eux-mêmes. Ce n'est pas très surprenant dans la mesure où les revenus des parents déterminent dans une large mesure la situation des enfants. Les enfants eux-mêmes n'ont guère les moyens de changer les circonstances dans lesquelles ils vivent et ne peuvent être tenus responsables de leur pauvreté.

Dans ce contexte, briser le cycle de la pauvreté héréditaire et offrir de meilleures chances aux enfants qui vivent dans la pauvreté sont les principaux objectifs. Il est donc logique d'intégrer la pauvreté des enfants parmi les priorités du PAN/Inclusion, puisque cette problématique nécessite des mesures dans différents domaines. Le rapport de stratégie belge comporte aussi deux objectifs quantifiables concernant la pauvreté des enfants: ramener la pauvreté infantile à 12 % d'ici 2010 et la proportion d'enfants vivant dans des ménages sans emploi à 7 %. Ces objectifs rendent l'engagement pris plus tangible. Les résultats seront évalués en fonction de ces objectifs. La section suivante décrit et aborde l'étendue et la nature de la pauvreté des enfants en Belgique et au sein des régions du pays.

1.2. Les enfants menacés de pauvreté

En 2004, 18,6 %¹ des enfants belges vivaient dans des familles ayant un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté de 60%. Par conséquent, les enfants étaient en moyenne davantage menacés de pauvreté (14,8 %). En outre, le tableau 1 montre que le risque est presque deux fois plus élevé en Wallonie qu'en Flandre.

Si le taux de pauvreté des enfants reste inférieur à la moyenne de l'UE (19 %), la Belgique affiche de mauvais résultats en ce qui concerne la proportion d'enfants vivant dans des ménages sans emploi.

Tableau 1: Taux d'enfants âgés de 0 à 15 ans menacés de pauvreté

Belgique	Flandre	Wallonie
18,6 %	11,7 %	21,8 %

Source: Statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie en 2005 (EU-SILC 2005).

¹ Enfants âgés de 0 à 15 ans (Source: enquête belge sur le revenu et les conditions de vie 2005).

1.3. Enfants de ménages sans emploi

La proportion d'enfants vivant dans des ménages sans emploi est alarmante. En 2006, 13,5 % des enfants vivaient dans des ménages sans emploi, pourcentage le plus élevé après la Bulgarie et le Royaume-Uni. La moyenne des 25 premiers États membres s'élève à 9,5 %. C'est à Bruxelles qu'est enregistrée la proportion la plus élevée d'enfants vivant dans des foyers sans emploi. Les résultats d'une enquête sur la population active en 2004 rapportent que 24 % des enfants âgés de 0 à 17 ans vivent au sein d'un ménage sans emploi. Les données administratives laissent entrevoir un chiffre encore plus élevé: 31 % (baromètre du bien-être 2006). Le nombre d'enfants nés dans des ménages sans revenu du travail à Bruxelles ne cesse d'augmenter et était estimé à 29 % en 2005. La Flandre enregistre de meilleurs résultats, avec 11,7 % d'enfants vivant dans des foyers sans emploi, mais reste néanmoins au-dessus de la moyenne des 25 premiers États membres de l'UE.

Pour en revenir à la situation belge, nous constatons que 55,5 % de ces enfants vivent dans des familles monoparentales et 32,6 % dans des foyers avec deux parents.

Vivre dans un ménage où personne ne travaille aggrave considérablement le risque de pauvreté. Les ménages dans cette situation ayant des enfants affichent un risque de pauvreté très élevé: 77,5 % (EU-SILC 2005). Pour les ménages sans emploi et sans enfant, le taux de pauvreté est nettement inférieur: 24,2 %. Avoir des enfants augmente clairement le risque de pauvreté, à plus forte raison pour cette catégorie par ailleurs vulnérable. Dans le même temps, cela indique que les allocations familiales disponibles ne suffisent pas à réduire le risque de pauvreté et qu'un travail rémunéré reste la meilleure protection contre ce phénomène.

La situation des ménages sans emploi est pire en Wallonie, où 78,8 % des foyers sans emploi sont menacés de pauvreté. En Flandre, le risque de pauvreté est un peu moins élevé (69,7 %).

Tableau 2: Taux de risque de pauvreté en fonction de l'intensité du travail

	Belgique	Flandre	Wallonie
Ménages sans emploi et sans enfant à charge	24,2 %	18,9 %	26,8 %
Ménages sans emploi et avec enfants à charge	77,5 %	69,7 %	78,8 %
Ménages avec enfants à charge et dont les parents travaillent à temps plein	2,9 %	2,8 %	2,8 %

Source: EU-SILC 2005, DG Statistiques et information économique.

En comparaison, la situation des enfants qui vivent dans des ménages où les (deux) parents travaillent à temps plein toute l'année est bien meilleure. À peine 2,9 % de ces ménages sont menacés de pauvreté. Cette conclusion vient confirmer que le travail offre (souvent) une protection efficace contre la pauvreté et que les mesures destinées à encourager l'entrée des parents sur le marché du travail sont un passage obligé si l'on veut réduire la pauvreté infantile.

Le rapport conjoint 2007 sur la protection et l'inclusion sociales mentionne également les enfants vivant dans des foyers sans emploi comme une catégorie prioritaire et les données belges révèlent que cette préoccupation est justifiée. Le rapport explique aussi pourquoi on encourage particulièrement les mesures destinées à faciliter l'accès à l'emploi pour lutter contre la pauvreté des enfants. Ces mesures peuvent être critiquées, étant axées sur la situation économique des parents et pas directement sur les enfants eux-mêmes. Peu d'attention est portée à l'effet de l'emploi des mères sur les jeunes enfants ou au type de service de garde le plus approprié.

Pour briser le cycle de la pauvreté héréditaire, il importe également de renforcer l'autonomie des enfants vivant dans des familles à faibles revenus. Ils seront ainsi moins vulnérables et mieux préparés pour faire face à leur situation. Les mesures destinées à renforcer l'autonomie des enfants sont (jusqu'ici) absentes de l'approche belge, qui porte principalement sur des mesures visant à aider les parents dans leur rôle d'éducateurs.

Le rapport de stratégie reconnaît qu'il est nécessaire d'amplifier les recherches sur la pauvreté héréditaire et sur des problèmes précis (par exemple, la grossesse chez les adolescentes). On pourrait ajouter à cette liste le besoin d'approfondir les connaissances sur la façon dont les enfants vivent la pauvreté et sur la situation des enfants immigrés. Il n'existe pas d'étude détaillée, portant notamment sur la pauvreté dans des catégories spécifiques d'enfants (enfants handicapés). C'est aussi une des conséquences du manque d'indicateurs sur la pauvreté des enfants. La plupart des indicateurs disponibles prennent la famille comme unité d'analyse. Il est dès lors difficile de tirer des conclusions sur les caractéristiques propres aux enfants et sur leur incidence sur la pauvreté. Il n'existe pas non plus d'étude longitudinale qui suive les enfants pauvres pendant un certain temps.

1.4. Enfants de familles monoparentales

Les parents célibataires présentent un risque de pauvreté plus élevé (35,1 %) que le taux global belge (14,7 %). Le nombre de parents célibataires, pères ou mères, n'a cessé d'augmenter ces dernières années. En 1991, la Belgique comptait 288 774 mères célibataires et 73 076 pères célibataires (données du recensement, 1991). En 2005, ces chiffres étaient respectivement de 421 781 et 159 896². Ensemble, ils représentent 13,1% des ménages belges.

Force est également de constater que le phénomène des mères célibataires est en hausse parmi la population immigrée. Les conséquences d'une rupture conjugale peuvent aggraver encore la situation économique vulnérable des ménages immigrés. Les pratiques culturelles peuvent en outre entraîner l'isolement des parents célibataires au sein de leur communauté.

L'augmentation du nombre de parents célibataires et le risque de pauvreté plus élevé qu'affichent ces ménages justifient que l'on surveille cette catégorie de près. À cet égard, il serait judicieux d'investir dans des mesures plus préventives.

Tableau 3: Taux de risque de pauvreté par type de ménage et par région

	Belgique	Flandre	Wallonie
Taux de pauvreté global ³	14,7 %	10,7 %	17,5 %
Parents célibataires avec au moins 1 enfant à charge	35,1 %	22,1 %	42,7 %
2 adultes avec 1 enfant à charge	9,3 %	5 %	15,4 %
2 adultes avec 2 enfants à charge	9,8 %	5,7 %	15,6 %
2 adultes avec 3 + enfants	20,1 % ⁴	17,8 %	15,5 %

Source: EU-SILC 2005

² Données du registre de population au 1^{er} janvier 2005, calculs effectués par l'Institut national de statistique (DG Statistiques et information économique).

³ L'indicateur de pauvreté subjective (pourcentage de personnes vivant dans des ménages ayant des difficultés à joindre les deux bouts) est plus élevé: Belgique, 17,1 %; Flandre, 12,5 %; Wallonie, 21,5 %.

⁴ Ce chiffre comprend les résultats pour Bruxelles, ce qui explique pourquoi la moyenne belge est plus élevée que celles de la Flandre et de la Wallonie.

Les différences entre les régions sont marquées, surtout pour les parents célibataires. En Wallonie, les parents célibataires s'en tirent moins bien que leurs homologues flamands. En Flandre, 22,1 % des parents célibataires avec au moins un enfant à charge se situent sous la barre des 60% du seuil de pauvreté moyen, tandis qu'en Wallonie, ce pourcentage s'élève à 42,7 %. Une comparaison entre les parents célibataires et les couples révèle une nette différence entre les deux groupes. Le risque de pauvreté pour les couples est bien plus faible que pour les parents célibataires, et ce tant pour la Flandre que pour la Wallonie. Il subsiste toutefois des différences entre les régions et la Flandre enregistre de meilleurs résultats que la Wallonie et Bruxelles.

Incidence des enfants sur l'emploi des mères célibataires

Les recherches sur les mères célibataires (Solera, 2003, Morissens, 1999) ont révélé que l'emploi, associé à des allocations familiales généreuses, constituait la meilleure protection contre la pauvreté pour cette catégorie. Si les allocations familiales supplémentaires pour les parents célibataires vont dans le bon sens dans la mesure où elles améliorent leurs revenus, les taux d'emploi des mères célibataires restent inférieurs à la moyenne et montrent que des progrès restent nécessaires.

Le taux d'emploi des mères célibataires est lié au nombre d'enfants et à l'âge de l'enfant le plus jeune. Ce taux diminue en cas d'enfant en bas âge et de famille nombreuse. Les mères célibataires ayant au moins un enfant et dont l'enfant le plus jeune a moins de trois ans présentent un taux d'emploi de 48,5 %. Pour les mères vivant en couple, le taux d'emploi est considérablement plus élevé (75,1 %), semblable à celui des femmes sans enfants (75,7 %).

Si la mère célibataire a deux enfants ou plus, le taux d'emploi tombe à 30,1 % à peine. Il augmente légèrement avec l'âge des enfants, mais reste inférieur au taux d'emploi féminin moyen en Belgique. La possibilité d'aller à l'école maternelle à l'âge de deux ans et demi est susceptible d'avoir une incidence positive sur le taux d'emploi des mères célibataires.

Une fois de plus, nous observons de profonds écarts entre les régions. En Flandre, le taux d'emploi des mères célibataires ayant un enfant âgé de 0 à 3 ans est de 60,8 %. Leurs homologues en couple atteignent un taux d'emploi de 79,6 %. Comme le suggèrent les taux de pauvreté plus élevés parmi les mères célibataires en Wallonie, les taux d'emploi y sont plus faibles. Pour les mères célibataires avec un enfant en bas âge, le taux d'emploi est de 39,6 %. Bruxelles affiche aussi un faible taux d'emploi pour cette catégorie (43,6 %). Les mères en couple ont en outre des taux de participation au marché du travail moins élevés que leurs homologues flamands⁵.

⁵ Datawarehouse Arbeid en Sociale Bescherming (ASB), Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ), application de base 11 (calculée par Steunpunt WAV).

1.5. Familles nombreuses

Nous allons enfin considérer le nombre d'enfants au sein des ménages afin de déterminer si les familles nombreuses sont davantage menacées de pauvreté. Les familles de trois enfants ou plus présentent un risque de pauvreté plus élevé que les familles avec deux enfants à charge. La nécessité de consacrer plus de temps aux tâches ménagères peut avoir une incidence négative sur le budget des familles et contribuer aux taux de pauvreté plus élevés observés dans ce cas. Une fois de plus, les résultats problématiques de Bruxelles sont inclus dans le taux de pauvreté belge; nous ne pouvons donc pas fournir de résultats séparés. Bruxelles compte une population plus jeune et de nombreuses familles immigrées. Une étude récente (Van Robbaeys et Perrin, 2006) rapporte des taux de pauvreté très élevés parmi les ménages immigrés. Ces familles ont souvent plus d'enfants que les Belges et il est donc probable que la pauvreté des enfants y soit aussi plus élevée. Malheureusement, le PAN/Inclusion belge ne se réfère pas à cette catégorie, pour laquelle des mesures supplémentaires seraient sans doute de mise. Il conviendrait aussi d'encourager les projets de recherche sur ces familles. Dans d'autres pays, des projets de recherche suivent les enfants jusqu'à l'âge adulte et mettent l'accent sur les enfants immigrés. Ce type d'études pourrait renforcer les connaissances sur les conséquences de la pauvreté pour les enfants natifs et immigrés⁶.

Tableau 4: Taux de risque de pauvreté pour les familles avec enfants par région

	Belgique	Flandre	Wallonie
Couples avec 3 enfants ou +	20,1 %	17,8 %	15,5 %
Couples avec 2 enfants	9,8 %	5,7 %	15,6 %

Source: EU-SILC 2005.

Pour l'instant, cette section a décrit la pauvreté des enfants en Belgique et identifié les ménages les plus à risque: les ménages sans emploi avec enfants, les parents célibataires et les familles de trois enfants ou plus. La pauvreté des enfants est donc la conséquence de multiples facteurs (emploi, type de famille, composition du ménage, etc.) et nécessite une action dans différents domaines.

1.6. Durée de la pauvreté

Malheureusement, nous ne disposons pas de données récentes sur la durée et la gravité de la pauvreté subie par les familles avec enfants. Une étude longitudinale (1993-1997) basée sur les données du «Panel Study of Belgian Households» (PSBH – Panel Démographie Familiale) a permis de conclure qu'entre 12,5 % et 15 % des personnes ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté de 60% connaissaient des périodes de pauvreté de deux ans ou plus (Dewilde et Levecque, 2002). De manière générale, cette étude a montré que, pour les ménages confrontés à la pauvreté à un moment donné (sur cinq ans), le problème restait généralement ponctuel, tandis que les ménages sans emploi connaissaient des périodes de pauvreté plus longues.

En tenant compte des caractéristiques familiales, les auteurs de l'étude ont conclu que les familles avec enfants pouvaient être confrontées aussi bien à des périodes de pauvreté courtes qu'à des périodes

⁶ Par exemple, au Danemark, une étude longitudinale sur les enfants nés en 1995 – «The social responsibility of the family», Institut national danois de recherches sociales (Observatoire européen, Institut autrichien de recherche sur la famille, Puzzleweise 13/2002, 1^{er} août 2002) – et, au Royaume-Uni, l'étude «Millennium» ont consacré une attention particulière aux enfants issus d'un milieu immigré.

longues, tandis que les parents célibataires risquaient davantage de connaître une pauvreté persistante.

1.7. La pauvreté des enfants, plus qu'une pauvreté financière?

Outre les difficultés financières, le bien-être des enfants a aussi trait à leur santé, à la mortalité infantile, aux résultats scolaires, aux contacts avec les camarades, à la toxicomanie, au bien-être mental, etc. Le paragraphe suivant étudie d'autres indicateurs qui nous informent sur le bien-être ou le mal-être des enfants.

Ritakallio et Bradshaw (2005) ont ajouté la pauvreté et la privation subjectives à l'indicateur du faible revenu. Pour la Belgique, il n'y a pratiquement pas de différence entre l'indicateur de pauvreté subjective et l'indicateur de revenu. Les parents célibataires ayant des difficultés à joindre les deux bouts représentent 36,8 % des parents célibataires, un résultat légèrement supérieur à l'indicateur de revenu (35,1 %). Ce pourcentage indique que, pour la Belgique, l'indicateur de pauvreté subjective confirme la mesure basée sur le revenu. Ces données sont elles aussi fondées sur la famille en tant qu'unité d'analyse et non sur l'enfant.

Bradshaw (2006) a mis au point un indice bien plus complet du bien-être des enfants, qui repose sur des informations sur les enfants ou fournies par eux, plutôt que sur les parents ou fournies par les parents. Cet indice inclut la situation matérielle, le logement, la santé, le bien-être subjectif, l'éducation, les relations des enfants et la participation civique. Cette approche est utile et peut servir de source d'inspiration pour le groupe de travail chargé de trouver de nouveaux indicateurs de la pauvreté et du bien-être des enfants. À ce jour, il existe peu de références à d'autres indicateurs. L'annexe du PAN/Inclusion mentionne quelques indicateurs supplémentaires, mais la disponibilité limitée des données fait de l'analyse du bien-être des enfants un exercice difficile.

Il existe deux groupes d'enfants très vulnérables dont les droits sont gravement menacés: les mineurs non accompagnés et les enfants de demandeurs d'asile, qui doivent vivre dans des centres fermés durant la procédure d'asile. En 2004, 679 mineurs non accompagnés ont demandé l'asile (WASO, 2006). Jusqu'en 2002, ces mineurs ont été traités comme des adultes pour la procédure d'asile. Depuis lors, des efforts ont été consentis afin d'améliorer leurs conditions. Depuis 2002, les mineurs reçoivent un permis de séjour temporaire pendant que les services responsables recherchent leurs parents. Depuis 2004, une loi régleme la désignation d'un tuteur pour ces mineurs. La pénurie de tuteurs entrave néanmoins la bonne mise en œuvre de cette décision. Les mineurs non accompagnés sont désormais hébergés dans des centres d'observation et d'accueil. Deux centres spéciaux de ce genre ont été ouverts en 2004 et 2005.

La détention d'enfants accompagnés de leurs parents dans des centres fermés reste contestée, tant par les associations de défense des droits des enfants que par le médiateur flamand pour les enfants. Les Nations unies (ONU) ont également critiqué cette pratique, dans la mesure où elle viole plusieurs articles de la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant.

2. Cadre politique

Le PAN/Inclusion 2006-2008 établit des objectifs clairs pour réduire la pauvreté infantile d'ici 2010. Le but est de parvenir à un taux de risque de pauvreté de 12 %. Étant donné que la pauvreté des enfants vivant dans des ménages sans emploi atteint des sommets, un objectif spécifique a également été fixé: ramener la proportion d'enfants vivant dans les ménages sans emploi à 7 % d'ici 2010 en Belgique. C'est là un but ambitieux qui nécessitera des efforts importants, en particulier à Bruxelles et en Wallonie, où le pourcentage d'enfants vivant dans des ménages sans revenu du travail est le plus élevé.

La Belgique dispose d'un système de sécurité sociale bien développé, qui sert de principal filet de sécurité contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ceux qui n'ont pas droit à ces allocations peuvent prétendre à une assistance sociale ou à une aide matérielle de la part des centres publics d'action sociale. Outre ces deux piliers, il existe tout un éventail d'allocations universelles spécifiquement destinées aux familles avec enfants: les allocations de maternité, les congés parentaux et les allocations familiales générales. Il existe également un système bien développé de structures de garde subventionnées. L'école maternelle accueille les enfants dès deux ans et demi. Cette palette d'avantages et de services a ses mérites, mais la pauvreté affecte malgré tout une grande proportion d'enfants. Les politiques familiales ont des objectifs multiples et ont évolué au fil du temps. En Belgique, elles ont d'abord été introduites pour maintenir le modèle du soutien de famille unique et permettre aux mères de rester à la maison avec leurs enfants. Aujourd'hui, les politiques familiales sont devenues un instrument destiné à améliorer l'égalité des sexes, et notamment à réduire l'écart entre le taux d'emploi des hommes et celui des femmes. L'extension des possibilités de congé parental est un exemple probant de ce changement d'orientation.

Ce chapitre étudie de plus près certains domaines politiques considérés comme prioritaires. D'autres domaines tels que la santé, les sports, les loisirs et la culture ne seront pas abordés en raison des contraintes de temps et d'espace. Pour commencer, nous discuterons brièvement du lien entre les politiques d'inclusion sociale, d'une part, et les droits et la participation des enfants, d'autre part.

2.1. Les droits et la participation des enfants: le néant

Les mesures décrites ci-dessus sont fortement orientées vers les familles, et il en va de même des mesures annoncées dans le PAN/Inclusion belge. Elles représentent une aide précieuse pour les familles avec enfants, non seulement en termes financiers, mais aussi parce qu'elles offrent des services qui facilitent la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale. Ces mesures bénéficient de toute évidence au bien-être des enfants. Force est toutefois de reconnaître qu'elles ne sont pas explicitement inspirées par les droits des enfants. Aucune référence explicite n'est faite aux droits des enfants ni à la convention des Nations unies pour les droits de l'enfant, ratifiée par la Belgique. S'agissant de la participation des enfants, ceux qui vivent dans la pauvreté n'ont pas été consultés pour le projet de PAN/Inclusion. Les associations de victimes de la pauvreté ont été consultées lors du processus d'élaboration du PAN/Inclusion, mais, au sein de ces associations, les possibilités de participation des enfants étaient limitées. Cette question reste à considérer.

Il existe des outils destinés à promouvoir les droits et la participation des enfants. Par exemple, la Flandre a introduit un outil pour évaluer les effets des nouvelles législations sur les enfants. Cela permet de tester les décrets flamands à l'aune de la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant et de vérifier si ces droits sont respectés par le pouvoir législatif. Malheureusement, cet outil n'a guère été utilisé jusqu'à présent.

En 2006, les régions ont convenu d'intensifier la coopération et de coordonner leurs politiques de mise en œuvre des exigences de la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant. Cet accord devrait donner naissance à une commission nationale pour les droits des enfants, qui sera chargée de coordonner les différents acteurs et d'informer les Nations unies.

Les enfants peuvent vivre la pauvreté différemment de leurs parents. La pauvreté financière est généralement perçue comme un indicateur clé, mais il est peu probable qu'il suffise à bien rendre compte de la façon dont les enfants vivent la pauvreté. Les enfants pauvres ont souvent leurs propres indicateurs. Ils peuvent connaître l'exclusion à l'école s'ils ne peuvent participer aux activités extrascolaires ou s'ils n'ont pas accès aux mêmes jouets ou aux mêmes vêtements que leurs camarades plus riches. Il est pourtant rare d'aborder la pauvreté et l'exclusion sociale du point de vue des enfants en Belgique. De même, leur perception de la pauvreté est encore très méconnue. Il faudrait étudier davantage les expériences individuelles des enfants pauvres pour déceler leurs besoins essentiels et voir comment les satisfaire. Si la pauvreté des enfants est une priorité politique, leur voix doit aussi être entendue.

2.2. Protection sociale

Immervoll, Sutherland et de Vos (2003) ont calculé que les allocations liées à la famille représentaient 6,6 % des revenus des foyers belges en 1994, soit le pourcentage le plus élevé parmi les pays européens pris en compte dans l'étude. Si ces allocations familiales devaient être supprimées, le taux de pauvreté des enfants augmenterait de 10 pour cent. Bradshaw (2006) a aussi comparé le taux de pauvreté des enfants avant et après les transferts, sur la base des données du «Panel communautaire des ménages» (PCM) pour 2003. L'efficacité des transferts en matière de réduction de la pauvreté des enfants s'élève à 52,9 % (calculs propres).

Si ces chiffres ne sont pas récents, ils illustrent l'importance des allocations familiales pour atténuer la pauvreté des enfants. Une autre conclusion de leur étude est que les majorations en fonction de l'âge et les allocations familiales progressives ont un effet positif sur le budget des familles.

Une étude réalisée par le Comité de protection sociale (CPS, Cattoir et Jacobs, 1998) a conclu que les allocations familiales avaient une incidence positive sur les revenus des familles avec trois enfants au moins et sur celui des familles monoparentales. Si l'on regarde les taux actuels de pauvreté parmi ces ménages, une détérioration semble avoir eu lieu. La fragmentation des sources de données fait qu'il est difficile de juger s'il s'agit d'un problème de données ou d'une véritable augmentation, mais les deux dernières éditions des données de l'EU-SILC indiquent une aggravation de la situation des parents célibataires par rapport au milieu des années 90.

Parmi les instruments financiers destinés à lutter contre la pauvreté des enfants, il convient de mentionner les allocations familiales garanties. Ces allocations sont accordées aux familles avec enfants qui n'ont pas droit aux allocations familiales générales, octroyées sous condition d'emploi. Même si la famille ne remplit pas cette condition, elle a quand même droit à des allocations familiales garanties. Dans la plupart des cas, les bénéficiaires sont les familles qui perçoivent le revenu minimal ou dont la principale source de revenus réside dans les aides sociales. Quant au nombre d'enfants qui ont droit à cette allocation, une augmentation spectaculaire s'est produite au fil des ans. En 2005, 14 600 enfants y avaient droit, contre 5 735 en 1985 (Vranken, De Boyser et Dierckx, 2006).

En 2003, la Belgique a consacré 2,7 % de son PIB aux allocations familiales, se situant ainsi en milieu de liste dans le classement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (base de données de l'OCDE sur la famille, 2007). Outre les allocations versées directement,

et qui constituent la plus grande part des dépenses des politiques familiales, les déductions fiscales apportent une aide indirecte aux familles avec enfants. Néanmoins, ces dernières sont davantage susceptibles de bénéficier aux catégories des revenus moyens et élevés. La déductibilité des services de garde des enfants peut certes contribuer à surmonter les obstacles au travail, mais pour les bas salaires ou les familles pauvres, l'accès à des services de garde abordables reste problématique et les avantages des mesures fiscales, modestes.

Du fait de l'introduction de la pauvreté des enfants dans le PAN/Inclusion, on cherche à étendre les politiques existantes ou à cibler des groupes spécifiques pour prévenir ou atténuer la pauvreté des enfants. Ce ciblage demeure toutefois plus une exception qu'une règle. La prime de rentrée scolaire, introduite en septembre 2006 pour aider à couvrir les dépenses supplémentaires liées à la rentrée, est une mesure universelle. Une allocation plus élevée, en fonction des ressources et destinée aux familles à faibles revenus aurait davantage d'effet sur ce groupe. L'allocation supplémentaire de 20 euros pour les familles monoparentales, annoncée par le conseil des ministres en mars 2007, est l'une des rares exceptions à l'approche universelle. La continuité de la prime de rentrée scolaire dépend des efforts consentis par les régions pour maintenir cette mesure en place. L'engagement fédéral se limitait à un an et les régions doivent trouver les fonds nécessaires pour poursuivre cette mesure.

Bon nombre d'enfants vivent au sein de ménages qui reçoivent le revenu minimal garanti. Le gouvernement a promis d'élever de 10 % cette prestation, mais cet engagement n'a pas encore été tenu. Le 1^{er} avril 2007, le revenu minimal garanti a été augmenté de 8,2 %. Par ailleurs, nous estimons que les bénéficiaires du revenu minimal ont perdu 2 % supplémentaires de leur pouvoir d'achat par rapport aux citoyens moyens en raison de la récente crise énergétique et de l'augmentation disproportionnée des loyers. Le montant actuel du revenu minimal reste sensiblement inférieur au seuil de risque de pauvreté de l'UE.

Les données administratives montrent que, parmi les bénéficiaires masculins d'assistance sociale, les pères célibataires sont surreprésentés. Ils constituent 57% de tous les bénéficiaires de sexe masculin (annexe sur les indicateurs du rapport de stratégie belge). Il serait utile d'examiner le rôle des pensions alimentaires et leur influence sur le taux de pauvreté, tant du côté du payeur que du bénéficiaire.

En 2004, le fonds des pensions alimentaires est devenu opérationnel. Il a été créé pour verser des avances directes lorsque l'autre parent ne paie pas la pension. Avant la création de ce fonds, les parents pouvaient demander aux centres publics d'action sociale une avance de paiement. Jusqu'ici, ce fonds n'a pas fonctionné de façon très efficace. On estime qu'en 2006, 120 000 personnes auraient pu demander une avance de paiement, alors que le fonds n'a reçu que 25 000 demandes. Il y a donc un problème au niveau de l'information: de nombreuses personnes éligibles ne savent pas que le fonds existe. Autre problème de ce fonds: la difficulté pour se faire rembourser auprès des parents qui n'ont pas tenu leurs obligations en matière de pension alimentaire.

2.3. Services d'aide à la maternité et à la petite enfance

En Belgique, deux organismes gouvernementaux sont responsables de l'aide aux jeunes enfants et à leur famille: K & G en Flandre et l'ONE en Wallonie. Ils fournissent de manière active des conseils et une assistance aux mères et aux jeunes enfants (jusqu'à l'âge de trois ans). Ces deux organismes sont des acteurs clé dans la mise en œuvre des politiques liées au bien-être des enfants. Ils couvrent un large éventail d'activités, parmi lesquelles la prévention et le conseil occupent une place importante. Ces activités comprennent des séances d'information des futurs parents, des brochures sur l'éducation et la nutrition des enfants, des visites après la naissance, à l'hôpital et à domicile, ainsi que des consultations médicales gratuites avec possibilité de faire vacciner les bébés. K & G organise également des dépistages sur tous les nouveau-nés afin de détecter les problèmes d'audition à un stade précoce. Les deux organismes assument en outre un rôle de coordination et de contrôle des structures de garde en Belgique.

Pour ce qui est de la pauvreté des enfants, les visites effectuées par les infirmières juste après la naissance et les consultations gratuites sont des activités qui atteignent toutes les familles, y compris les plus défavorisées. Ces visites permettent également aux infirmières de repérer les problèmes familiaux ou financiers et d'apporter ainsi une aide à un stade précoce ou d'en référer aux autorités spécialisées.

K & G a explicitement intégré «l'attention aux familles pauvres» à son approche et apporte une aide supplémentaire à cette catégorie. Cet organisme a aussi mis en place son propre système d'enregistrement de la pauvreté afin de rassembler les informations nécessaires et d'apporter une aide appropriée aux familles à faibles revenus et avec des enfants en bas âge. Les indicateurs suivants sont utilisés: revenu mensuel disponible inférieur au seuil d'assistance sociale, faible niveau d'éducation des parents, situation d'emploi précaire des parents, faible niveau de stimulation, piètre logement et problèmes de santé. Si une famille compte trois de ces indicateurs au moins, elle est enregistrée comme ménage pauvre. Ces familles ont droit à une période de consultation plus longue. En 2004, K & G a enregistré 3 676 naissances dans des ménages pauvres, soit 5,89 % du nombre total de naissances en Flandre (62 374). L'ONE collecte aussi des informations sur la situation socio-économique de la mère.

K & G travaille en outre en collaboration avec des *ervaringsdeskundigen*, c'est-à-dire des médiateurs ayant une expérience personnelle de la pauvreté, plus à même d'établir un climat de confiance. Souvent, les familles pauvres ont eu des expériences négatives avec les services publics et se méfient des travailleurs sociaux.

En 2005, le programme Triple P (*Positive Parenting Programme*) a été introduit avec le soutien du gouvernement flamand. Ce programme vient en aide aux parents dans des circonstances éducationnelles difficiles. Si les projets pilotes s'avèrent fructueux, le programme sera étendu à toute la Flandre. En outre, en 2006, K & G a lancé un nouveau programme anténatal destiné aux femmes enceintes vulnérables. C'est aussi un pas en avant du point de vue de la prévention.

2.4. Les services de garde et la conciliation du travail et des responsabilités familiales

Dans les ouvrages spécialisés sur la sécurité sociale (Esping-Andersen 1990, 1999), la Belgique est classée comme un exemple d'État-providence conservateur-corporatiste. L'une des caractéristiques d'un tel État-providence est qu'il laisse la garde des enfants aux familles. La garde des enfants est souvent considérée comme une responsabilité de la famille (ou des mères) et l'État n'apporte qu'une aide limitée en la matière. Néanmoins, la Belgique s'écarte de ce modèle puisque les systèmes de garde subventionnés sont bien développés. Ces systèmes ont pour principal objectif d'abaisser les barrières à l'emploi des femmes. Les taux d'emploi féminins supérieurs à la moyenne parmi les femmes en âge d'avoir des enfants⁷ indiquent que les politiques destinées à combiner vie familiale et vie professionnelle portent assez bien leurs fruits. Le goulet d'étranglement pour l'emploi des femmes se situe pour l'essentiel dans les tranches d'âge les plus élevées. Ces dernières années, la Belgique a également amélioré les conditions en matière de congé parental, tant pour les mères que pour les pères, et a augmenté les dégrèvements fiscaux pour les frais de garde. Quel est l'impact de ces politiques sur les familles à bas revenus?

Il est louable de proposer des conditions de congé parental meilleures et plus généreuses, mais il est peu probable que les familles à bas revenu soient les principales bénéficiaires de cette initiative. Elles ne peuvent pas toujours réduire leur temps de travail et ont souvent des emplois précaires qui ne leur permettent pas de prendre un congé parental. Les déductions fiscales pour les frais de garde sont destinées à encourager l'emploi (des femmes) en général, mais les familles à revenus moyens et élevés vont profiter davantage de ces mesures que les familles dont le revenu est inférieur au seuil d'imposition. Une aide financière directe serait beaucoup plus tangible pour les parents au budget limité qu'un dégrèvement fiscal ultérieur dont ils ne peuvent tirer qu'un bénéfice restreint.

Lorsque les frais de garde sont élevés, le fait de travailler ne procure aux familles à faibles revenus que des gains financiers modestes. Toutefois, offrir des services de garde abordables ne suffit pas nécessairement à augmenter les rentrées des familles à bas revenus grâce à l'emploi. Les mesures destinées à rendre le travail financièrement attrayant constituent un complément nécessaire. Immervol et Barber (2005) ont examiné l'incidence des services de garde et des avantages fiscaux sur les incitations au travail. Les principales conclusions pour la Belgique peuvent se résumer comme suit:

- les frais de garde mensuels moyens en Belgique étaient estimés à 16 % du revenu brut d'un travailleur de production moyen. La Belgique occupe une position intermédiaire par rapport aux autres pays de l'OCDE. En général, les frais moyens s'élèvent aussi à 16% du revenu brut d'un travailleur de production moyen;
- les parents célibataires en Belgique ont peu d'avantages à avoir un emploi faiblement rémunéré en raison de la charge fiscale relativement élevée. L'introduction de la prime au travail devrait avoir un impact positif sur les revenus du travail.

Augmenter le nombre de crèches est perçu comme une mesure capitale si l'on veut réduire les obstacles à l'emploi des femmes mais, dans le cadre du PAN/Inclusion 2006-2008, cette mesure est aussi promue pour lutter contre la pauvreté des enfants. Il est probablement vrai que la hausse du taux d'emploi des femmes est davantage inspirée par des motifs économiques que par le bien-être des enfants. Le ministre flamand du bien-être et de la famille a lancé l'idée d'employer des chômeurs de longue durée ou âgés dans les crèches, ce qui résoudrait en partie le problème du chômage tout en

⁷ En 2005, le taux d'emploi des femmes dans la tranche d'âge 25-29 ans était de 71,2 %; dans la tranche 30-34 ans, il s'élevait à 71,7 % et dans la tranche 35-39 ans, à 70,9 %. Le taux d'emploi global pour les femmes entre 15 et 64 ans est de 53,1 % (Source: Steunpunt WSE en collaboration avec l'IWEPS).

créant davantage de lieux d'accueil. Sur le terrain, cette idée a été reçue avec scepticisme: on s'inquiète de la qualité et du professionnalisme que pourraient offrir ces personnes en matière de garde.

Toutes les régions ont annoncé une augmentation du nombre de places en crèche dans les années à venir, mais avec plus ou moins d'insistance. En Flandre, au cours de la période 2006-2007, 6,6 millions d'euros ont été investis dans des places supplémentaires en crèche, l'accent étant mis sur la création de formes alternatives de services de garde d'enfants pour les personnes sans emploi ou travaillant selon des horaires irréguliers: le système des chèques-services peut désormais être utilisé dans les crèches sous certaines conditions. En Wallonie, le plan «Cigogne II» a été lancé. Il prévoit 4 000 places supplémentaires en crèche d'ici 2009. Les types de services de garde seront élargis grâce aux co-accueillantes, un mode de garde familiale avec deux surveillants pour 8 à 10 enfants.

Ces mesures doivent être replacées dans le contexte d'un système bien développé, avec des services de qualité, mais un accès très inégal. Vanpée et al. (2000) montrent que, bien que les coûts soient fixés en fonction des ressources, les catégories ayant un bas statut socio-économique ont en général nettement moins recours aux services de garde officiels que le reste de la population. Cette situation est due avant tout au fait que la priorité est donnée aux familles dont les deux parents travaillent, puisque le nombre de places disponibles est limité. Le coût et une méfiance à l'égard des services de garde officiels semblent être les principaux obstacles pour les familles pauvres. Il importe dès lors d'élargir l'accès à l'offre existante, en sus des mesures spécifiques prévues dans le PAN/Inclusion.

Tableau 5: Utilisation des services de garde d'enfants parmi les ménages natifs flamands ayant des enfants âgés de 3 mois à 2,5 ans, en fonction du statut socio-économique

Utilisation des services de garde	Ménages non pauvres	Ménages pauvres natifs	Ménages immigrés
Régulièrement	61,6	31,4	12,9
Rarement ou jamais	38,4	68,6	87,1

Source: Vanpée et al. (2000: chapitres 10-11).

Note: La pauvreté est définie ici selon la définition pluridimensionnelle de K & G.

2.5. Éducation

L'éducation peut constituer un pas décisif dans l'amélioration des conditions de vie des enfants qui grandissent dans la pauvreté ou sont menacés par ce fléau. Mais en même temps, l'éducation entraîne la reproduction de la privation sociale. Les conclusions d'une étude menée récemment par PISA ont souligné ce problème (OCDE 2004). L'éducation en Belgique (dans les trois communautés) traite de manière inégale les élèves issus de contextes socio-économiques différents, même si les résultats moyens sont bons. Nulle part ailleurs au sein de l'OCDE les écarts de résultats chez les jeunes, entre natifs et immigrés, ne sont aussi importants qu'en Belgique (OCDE 2006).

D'après le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), la Belgique est le dernier pays (sur 24) concernant l'inégalité au bas de l'échelle éducative (l'écart entre les percentiles 5 et 50 dans PISA), et 14^e sur 24 selon un indicateur composite du handicap éducatif (Unicef 2002).

Les universitaires qui surveillent de près le système éducatif observent que les publications de l'OCDE – et dans une moindre mesure celles de l'Unicef – ont une influence significative sur les priorités politiques des trois actuels ministres de l'enseignement en Belgique (Mahieu et Desmedt, 2006)

Le système éducatif belge relève de la responsabilité des trois communautés linguistiques. Après plus de 15 ans d'autonomie, les différences entre les trois systèmes éducatifs sont visibles à plusieurs niveaux. Néanmoins, dans le présent document, il apparaît clairement que les défis politiques en matière d'égalité des chances restent tout à fait comparables.

«L'égalité des chances en matière d'éducation», tel est l'objectif phare de la politique flamande de l'éducation de 2004 à 2009 (Vandenbroucke, 2004). L'éducation flamande est de haut niveau selon les standards européens, sauf pour les jeunes qui prennent un mauvais départ. Il s'agit de renforcer simultanément le lien entre l'éducation et le travail, le financement de l'éducation, la capacité de gestion des écoles et le développement professionnel du personnel enseignant pour garantir que les élèves qui s'en sortent moins bien ne seront pas laissés de côté.

Les déclarations politiques ambitieuses s'attaquant à l'inégalité au sein du système éducatif francophone ont été rassemblées dans le «Contrat pour l'école», qui définit les priorités de l'enseignement francophone jusqu'en 2013. Les objectifs sont transversaux: augmenter le niveau d'éducation, lutter contre la ségrégation et l'exclusion dans l'éducation, faire en sorte d'accroître le nombre d'élèves diplômés et consacrer plus d'attention à ceux qui éprouvent des difficultés à acquérir les compétences de base.

Au sein de la Communauté germanophone, les résultats des élèves se situent autour de la moyenne européenne. Les aspects positifs — le système de *Ganztagsschulen* (écoles ouvertes toute la journée) et l'accès gratuit à l'éducation préscolaire — sont en voie de consolidation. PISA classe le passage de l'école primaire à l'école secondaire, qui représente un problème relatif pour de nombreux élèves de la Communauté germanophone, à l'autre bout de l'évaluation. Au cours de la présente législature, l'effort principal consiste à investir généreusement dans l'amélioration des infrastructures scolaires (Paasch, 2007).

Si nous analysons les points communs de ces priorités politiques, deux tendances se dessinent. Un premier train de mesures se rapporte aux seuils financiers pour les élèves et au financement des écoles. Au niveau macro, une nouvelle structure de financement est esquissée pour l'enseignement et, dans le même temps, au niveau des ménages, on cherche à fléchir la hausse des frais de scolarité. Un deuxième train de mesures corrige la ségrégation sociale dans l'éducation, ce qui implique notamment de renforcer la participation à l'éducation préscolaire, les règles d'inscription, l'orientation et la lutte contre le décrochage scolaire.

Comme on peut l'observer, les ministres de l'enseignement recherchent des formules intégrées afin d'améliorer la situation des enfants vulnérables dans les écoles, ce qui est en soi très positif. À mi-parcours de la législature, les décideurs politiques en sont à transposer leurs plans ambitieux dans la législation.

2.5.1. *Financement des écoles*

Le nouveau système de financement de la Communauté flamande

L'objectif du gouvernement flamand de réformer en profondeur le système de financement de l'enseignement primaire et secondaire représente une avancée structurelle de la politique en matière d'égalité des chances (Vandenbroucke, 2007a). Pour l'instant, la politique en faveur de l'égalité des chances se contente de garantir du personnel supplémentaire et n'a aucun effet sur les moyens de fonctionnement ni sur le personnel enseignant de base. À compter de septembre 2008, les besoins en personnel régulier et en moyens de fonctionnement seront calculés en fonction des «caractéristiques des élèves et de l'école». La phase initiale concerne l'enseignement primaire et le premier niveau de l'enseignement secondaire.

Grâce à ce nouveau système de financement, les écoles qui doivent aider davantage d'enfants à surmonter les obstacles socioculturels recevront davantage de moyens et de personnel. Cela amènera certaines écoles à évaluer et à renforcer la politique actuelle; d'autres, y verront une incitation financière susceptible de les encourager à accueillir des élèves moins favorisés sur le plan éducatif. Les moyens supplémentaires accordés aux écoles en raison des caractéristiques socioéconomiques et socioculturelles de leurs élèves sont avant tout une incitation à la mise en place d'une solide politique d'égalité des chances dans les écoles. L'intention est de responsabiliser les écoles à cet égard.

Bien que la réforme soit en cours, les grandes lignes en sont définies. Un financement différencié sera établi en fonction de quatre caractéristiques relatives aux élèves: les qualifications de la mère, le revenu des parents (surtout pour savoir si la famille a droit à une bourse d'étude), l'existence ou non d'une barrière linguistique et l'environnement social dont sont issus les élèves d'écoles en milieu urbain. En outre, la taille de l'école, les élèves et leur position dans le système éducatif (éducation préscolaire, enseignement primaire, programmes d'étude et autres formes d'éducation) restent les principaux critères intervenant dans le calcul du financement.

Réduction des frais de scolarité

Ces dernières années, le gouvernement de la communauté française a pu compter sur des crédits supplémentaires pour l'éducation et envisage d'augmenter les moyens de fonctionnement des écoles jusqu'en 2010. En attendant d'autres mesures structurelles, toute une série de mesures concrètes de moindre ampleur sont en vigueur: remboursement des manuels scolaires dans certains segments de l'enseignement primaire, agendas scolaires gratuits ou limitation du coût des photocopies.

La partie francophone de la Belgique est plus réticente au plafonnement des frais de scolarité par décret. Lejeune (2007) esquisse une politique différenciée du problème des coûts et de la façon dont les écoles peuvent le surmonter. Des recherches menées par la Ligue des familles établissent un lien avec la concurrence entre les écoles et préconisent que le gouvernement adopte des mesures ciblées d'encouragement des initiatives en faveur d'une éducation bon marché, plutôt que des mesures linéaires qui n'auront aucune efficacité sans ressources supplémentaires.

Le budget de l'éducation en Flandre dispose d'une plus grande marge financière. Des mesures concrètes ont été prises pour réduire les frais de scolarité dans l'enseignement obligatoire (Vandenbroucke, 2006). Ces mesures associent différents paramètres: enseignement primaire gratuit, contrôle des coûts dans l'enseignement secondaire et extension sélective du système des bourses d'études. Bien entendu, ces mesures s'accompagnent d'une augmentation des budgets de fonctionnement des écoles.

La mise en œuvre de l'enseignement primaire gratuit, effective à partir de l'année scolaire 2007/2008 pour les cinquième et sixième années, se fera de façon progressive. Cela signifie que tout ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs en termes de réalisations et de développement doit être fourni gratuitement. Un plafond est progressivement introduit pour les coûts qui peuvent encore être répercutés, sous la forme d'une «double facture maximale»: une facture maximale élevée pour les dépenses liées à l'achat des classeurs et journaux et pour les coûts des activités extrascolaires jusqu'à un maximum d'un jour d'école, et une facture maximale basse pour les voyages de plusieurs jours.

Les chercheurs soulignent l'importance de l'obligation d'informer les parents en début d'année scolaire au sujet du prix des activités scolaires: l'imprévisibilité de certaines dépenses est passée sous silence, or les écoles peuvent prévoir des arrangements temporaires concernant des plans de remboursement pour les parents en difficultés financières (Bollens et al., 2000). Les organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des frais de scolarité se sont avérées de bon conseil pour le gouvernement. Elles développent et encouragent les bonnes pratiques au niveau local et fournissent des avis politiques en la matière.

Enfin, les bourses d'études doivent être réformées. Grâce au relèvement du seuil de revenus, davantage d'enfants flamands auront droit à une bourse: le nombre de bénéficiaires va presque quadrupler. Une bourse sera octroyée aux élèves de maternelle et de primaire. Les coûts restants seront pris en charge en cas de grosses difficultés des parents. Des bourses d'études supplémentaires seront aussi accordées aux élèves qui suivent une formation chère mais présentant de bonnes perspectives d'emploi. Il est à noter qu'à compter de 2008, les élèves des centres d'éducation ou de formation à temps partiel et les apprentis pourront également obtenir une bourse d'études.

À l'inverse des subventions en fonction des ressources, le gouvernement fédéral a décidé d'allouer à tout le monde une subvention scolaire forfaitaire à court terme.

2.5.2. Prévention de la ségrégation sociale

Un système éducatif méritocratique tel que celui de la Belgique implique dans une certaine mesure une égalité des chances, mais accepte aussi dans la pratique une inégalité de traitement et des résultats inégaux (Nicaise, 2001). Comme le décrit le phénomène tristement célèbre de la «cascade», les «moins doués» et ceux qui réussissent moins bien sont autorisés à quitter l'enseignement général pour passer dans l'enseignement technique ou professionnel; ils peuvent alors basculer vers des programmes éducatifs moins intenses, qui débouchent sur un abandon précoce de l'école. La sélection et l'importance des résultats dans le milieu académique peuvent dans une large mesure expliquer l'exclusion des enfants de familles pauvres dans l'éducation. Dès le tout début du parcours scolaire, le système éducatif fait office de filtre et encourage la division sociale (Groenez et al., 2003).

Dans le système éducatif belge, l'effet de cascade va de pair avec des mécanismes qui s'apparentent aux forces du marché. La combinaison entre la liberté de choix de l'école (par les parents) et l'organisation libre des écoles, ainsi que la grande liberté pédagogique, par exemple l'absence d'un programme de cours national, a engendré un système très concurrentiel qui fonctionne bien dans l'ensemble, mais qui a aussi clairement encouragé des règles d'admission sélectives et la ségrégation sociale. Après la Hongrie, la Belgique est le pays de l'OCDE où les résultats varient le plus entre les écoles (OCDE, 2004). Cette variation s'explique en grande partie par la ségrégation sociale.

En Belgique francophone, l'objectif est d'élever le niveau de compétences général des élèves et d'améliorer en priorité les résultats des élèves les plus faibles. Pour ce faire, une solution théorique est envisagée: garantir une meilleure mixité sociale au sein des écoles. Dans ce contexte, nous renvoyons

à la publication d'une enquête réclamée par la ministre concernant les «bassins scolaires» (Delvaux et al., 2005). L'intention est de parvenir à une plus grande mixité sociale des écoles au sein d'un bassin scolaire au moyen d'une politique d'inscription collective pour toutes les écoles. Bien qu'au niveau politique, aucune action n'ait été prise concernant cet instrument potentiel, ne pas mentionner cette étude tant attendue nuirait au dynamisme qu'elle a depuis lors insufflé dans l'enseignement francophone.

Réforme des procédures d'inscription

Pour éviter que les écoles puissent refuser illégalement des élèves, les procédures d'inscription ont été adaptées en Flandre comme en Communauté française.

À partir de 2008, une date d'inscription fixe a été introduite pour toutes les écoles de la communauté française. De plus, il sera interdit de changer d'école pendant un cycle de deux ans. Enfin, les écoles qui inscrivent des élèves exclus ne seront plus pénalisées financièrement. Par ces mesures, le gouvernement vise plus de transparence, un parcours scolaire plus stable et une liberté de choix pour tous les parents. Les détracteurs de ce nouveau système doutent qu'il soit utile à la lutte contre les «écoles ghettos» (des écoles ayant une forte concentration d'enfants défavorisés ou issus de minorités ethniques).

Dans la partie germanophone du pays, le droit d'inscription ne fait plus partie du décret relatif à l'égalité des chances dans l'enseignement. Les élèves ne peuvent être refusés ou renvoyés que pour des motifs et selon des procédures clairement définis. Afin de combler certains vides juridiques, le système a été modifié assez rapidement en 2005 (trop rapidement pour certains). Néanmoins, des mécanismes complexes et furtifs maintiennent encore une certaine ségrégation dans le paysage éducatif, ce qui signifie que le droit d'inscription n'empêchera pas nécessairement les écoles de refuser certains élèves. La discrimination directe disparaîtra peut-être dans une large mesure, mais elle sera partiellement remplacée par une discrimination indirecte (telle que l'interdiction du voile).

Restrictions aux réorientations vers l'enseignement spécialisé

Pour ce qui est de la réorientation vers l'enseignement spécialisé, le nombre d'élèves concernés continue d'augmenter. Avec 6,4 % d'élèves dans l'enseignement primaire spécialisé, la Flandre compte parmi les premiers pays au monde en termes de ségrégation des élèves présentant des besoins éducatifs spéciaux. Cette ségrégation est fortement liée à des facteurs sociaux: l'élève a plus de chances d'être réorienté vers l'enseignement spécialisé si son père est au chômage ou si sa mère a un faible niveau d'éducation, de même que s'il provient d'une famille issue d'une minorité ethnique (Ruelens et Nicaise, 2004). Les centres d'encadrement pour les élèves (Centrum voor leerlingenbegeleiding, CLB) peuvent limiter cette tendance en impliquant les parents à un stade précoce et de façon appropriée, en offrant à leur personnel de nombreuses possibilités de formation sur la pauvreté et en collaborant avec des médiateurs ayant une expérience personnelle de la pauvreté (Vlaamse Onderwijsraad VLOR, 2006a⁸).

⁸ <http://www.vlor.be/bestanden/documenten/ar-adv001-0607.pdf>

Le projet de décret relatif au *leerzorg* (aide à l'apprentissage) a fait naître de grandes attentes. L'objectif est de parvenir à un cadre cohérent d'assistance applicable à toutes les mises à niveau dans l'enseignement ordinaire et aux structures d'aide spécialisée dans l'enseignement spécialisé. Cette mesure implique une réorganisation en profondeur, dont l'échéance est fixée à 2016. En imposant des règles plus strictes en matière de réorientation vers l'enseignement spécialisé, on pourra combattre, voire neutraliser la sélection sociale exercée par le biais de cette réorientation. Notons que l'accent est mis sur une meilleure coopération entre les services d'aide et les parents.

2.5.3. Autres mesures

Augmenter la participation préscolaire

En attendant un abaissement possible de l'âge à partir duquel l'école est obligatoire au niveau fédéral, le gouvernement a donné son approbation à un plan d'action visant à augmenter la participation des enfants défavorisés à l'éducation préscolaire. Ce plan prévoit une aide accrue aux centres préscolaires, des mesures destinées à améliorer la transition entre les structures de garde et les structures éducatives et une campagne de sensibilisation.

La communauté française a décidé dès le début de la législature de renforcer l'enseignement préscolaire. Outre une hausse substantielle du financement de l'enseignement à ce niveau, le programme stratégique prévoit aussi le recrutement de 320 éducateurs de jeunes enfants supplémentaires sur deux ans.

Lutter contre le manque d'apprentissage

Selon l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), les élèves les moins avancés en Belgique accusent un retard d'environ cinq trimestres (par rapport à l'élève moyen) à la fin du premier niveau d'enseignement secondaire, contre trois trimestres et demi pour la Finlande ou l'Espagne (Unicef, 2002). Pour les enfants de familles vulnérables, les risques de lassitude ou de décrochage scolaire sont réels. Les enfants dont la mère a un faible niveau d'éducation sont cinq fois et demie plus susceptibles de quitter l'enseignement secondaire supérieur sans qualification que ceux dont la mère a un niveau d'éducation élevé.

Dans une recommandation concernant la pauvreté dans le système éducatif, le conseil flamand de l'enseignement a précisé que, dans la lutte contre la pauvreté, les efforts devaient surtout viser l'intégration sociale et la prévention de la lassitude scolaire et du décrochage scolaire sans qualification (VLOR, 2006a⁹). Nous mentionnons trois priorités politiques à cet égard: la réforme du premier niveau d'enseignement francophone, l'encouragement des formations sur le terrain et la politique linguistique dans la Communauté flamande.

1. Dans l'éducation francophone, la réforme du premier niveau d'enseignement secondaire a fait l'objet d'une attention particulière ces dernières années. En faisant passer l'horaire commun de 27 à 28 heures, la ministre vise avant tout à enseigner les compétences de base en lecture, en écriture et en arithmétique. Les systèmes de rattrapage devraient être renforcés dès que les difficultés se font sentir. Pour faciliter le passage du primaire au secondaire, les élèves auront la possibilité

⁹ <http://www.vlor.be/bestanden/documenten/ar-adv001-0607.pdf>

d'étaler le premier cycle sur trois ans, au lieu des deux ans actuels. Il semble par ailleurs qu'une proportion considérable d'enfants défavorisés n'ont pas les capacités nécessaires pour utiliser les nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC). Dans la communauté française, une avancée a été réalisée grâce au plan stratégique sur l'intégration des TIC dans les établissements scolaires – qui a aussi été décrit comme bonne pratique dans le dernier PAN/Inclusion (gouvernement fédéral, 2006).

2. Pour renforcer les liens entre l'éducation et le travail, des efforts sont consacrés à l'amélioration des systèmes de formation sur le terrain. L'idée centrale est de pouvoir passer d'un enseignement obligatoire à temps partiel à un engagement à temps plein, si possible avec un travail, lorsque ce n'est pas possible avec d'autres activités telles que les pré-trajectoires (*voortrajecten*) et les passerelles. Les projets du ministre du travail font naître des inquiétudes: certains se demandent si l'enseignement ne serait pas abordé d'une façon trop utilitaire ou économique et budgétaire. Les initiatives visant à promouvoir l'intégration dans la société, concernant notamment la participation au marché du travail, ont aussi une place sous l'intitulé «Apprendre et travailler» (VLOR, 2006b). Dans la formation à temps partiel, qui dans le cadre futur de la formation sur le terrain jouera un rôle utilitaire en plus de proposer des services, on estime qu'offrir aux jeunes vulnérables une aide cohérente et complète est susceptible de déboucher sur des initiatives et des programmes à court terme.

3. Enfin, nous étudions un aspect des parcours scolaires problématiques de nombreux enfants issus de minorités ethniques. Dans le droit fil de la politique d'assimilation suivie par le gouvernement flamand, l'actuel ministre investit entre autres dans une politique linguistique pour l'enseignement. Les problèmes scolaires étant liés aux difficultés linguistiques, l'accent est mis sur l'acquisition d'une maîtrise du néerlandais, tant pour les élèves que pour leurs parents – et le ministre souhaite aussi imposer des obligations minimales en termes d'implication des parents. Les connaissances en néerlandais des élèves seront testées et la politique linguistique de l'école doit être défendue par tous les enseignants. Les cours d'adaptation pour les nouveaux-venus allophones seront également étendus.

2.6. Aide spécialisée à la jeunesse

Parmi les services essentiels à l'intention des enfants pauvres, l'aide spécialisée à la jeunesse est sans aucun doute le type de service le plus controversé. Pendant plusieurs générations, en Belgique comme ailleurs dans le monde, le placement des enfants issus de familles pauvres était monnaie courante et continue d'être une source majeure de détresse pour les enfants et leurs parents.

Le PAN/Inclusion belge souligne que le placement forcé est le dernier recours et que les mesures d'aide aux familles en difficultés sont préférables. À cet égard, les mesures d'aide aux parents dans leur rôle d'éducateurs sont importantes, de même que les initiatives organisées par ou pour les familles pauvres elles-mêmes. La section suivante aborde la situation et les tendances de l'aide spécialisée à la jeunesse.

D'après Nicaise et De Wilde (1995), 80 % des familles pauvres de longue durée¹⁰ ont bénéficié des services des organismes d'aide spécialisée à la jeunesse ou de protection de la jeunesse. Près de la moitié des parents et la moitié des enfants ont eu une expérience personnelle de «placement», ce qui souligne le cercle vicieux de la privation de liens familiaux affectifs normaux. À tous les niveaux, la relation entre les familles pauvres et les services est caractérisée par des tensions. Une analyse plus approfondie a épinglé les raisons suivantes.

1. Une confusion systématique entre les approches sociale et judiciaire. L'aide spécialisée à la jeunesse est la dénomination commune des services sociaux spécialisés en faveur des enfants, tandis que la protection de la jeunesse se réfère à l'approche judiciaire. La première est censée opérer sur une base volontaire et a pour but de venir en aide aux familles et aux enfants «dans des circonstances éducatives problématiques» (ce qui inclut, bien entendu, la pauvreté). Les interventions judiciaires se limitent en principe aux cas de délinquance, de négligence ou d'abus d'enfants, ou de «risque aigu» dans des circonstances éducatives problématiques. Dans la pratique, les travailleurs sociaux tentent de recourir à cette notion de «risque aigu» pour imposer des mesures à leurs clients dès qu'ils estiment que ceux-ci refusent «l'aide» proposée. Cela signifie que le caractère volontaire de «l'aide» apportée par les services sociaux (souvent le placement) n'est souvent pas respecté: au moment de l'étude, la majeure partie des parents et des jeunes s'opposaient totalement à l'intervention.
2. Traditionnellement, l'aide se limitait au placement résidentiel, très souvent vécu par les parents et par les enfants comme une expérience extrêmement traumatisante. Au cours des dernières décennies, le placement en milieu semi-résidentiel et l'aide ambulatoire se sont progressivement développés (centres de jour, assistance socio-psychologique, aide à domicile, cours d'éducation pour les parents, etc.). Paradoxalement, le premier effet de cette extension des services d'aide a été un renforcement du contrôle social sur les familles pauvres, lequel a entraîné une hausse des mesures de placement, avec, en parallèle, une augmentation des types alternatifs d'aide.
3. La relation entre la pauvreté et les (interventions en cas de) circonstances éducatives problématiques est très controversée. Les statistiques démontrent l'existence de préjugés sociaux marqués dans les interventions (avec des risques de placement disproportionnés pour les enfants des couches socio-économiques les plus basses). Tandis que les parents ont tendance à attribuer les problèmes à leur privation matérielle (piètre logement, difficultés financières, problèmes de santé, etc.), les services sociaux tendent quant à eux à nier ces éléments et à considérer que le problème réside principalement dans le dysfonctionnement éducatif (individuel) des parents. Cette perception est ensuite rejetée par les parents qui y voient une «condamnation de leur pauvreté».
4. Bien que la plupart des réformes entreprises depuis le milieu des années 60 soient davantage axées sur les familles, les parents ont souvent le sentiment que leur point de vue est ignoré lorsque des mesures concernent leurs enfants (le choix de l'école, les soins de santé, l'éducation religieuse, etc.). La distance par rapport aux institutions, la longue durée des placements, le manque de

¹⁰ Les recherches menées par Nicaise et De Wilde (1995) se fondaient sur une étude des ouvrages spécialisés et sur une enquête menée auprès de 100 familles belges (350 personnes en tout) caractérisées par une privation multiple (au moins trois indicateurs de privation aiguë dans divers aspects de la vie).

communication, les tensions au sujet des visites, etc., ont tendance à favoriser l'éloignement plutôt que la restauration des liens familiaux.

Ce diagnostic, documenté par Nicaise et De Wilde (1995), apparaît également dans le Rapport général sur la pauvreté (ATD-Quart Monde et al., 1995) et a été confirmé par des notes ultérieures rédigées par des associations de défense des pauvres (Associations-Partenaires du RGP 1998; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, SLPPES, 2005a-b).

Tendances récentes

Bien que les responsables politiques semblent avoir reconnu les problèmes, les options politiques récentes ne témoignent pas d'une volonté de réformer radicalement le système. Au contraire, certains éléments ont contribué à resserrer le contrôle social sur les relations éducatives et à renforcer l'interventionnisme:

- l'affaire Dutroux et les scandales de pédophilie ultérieurs;
- la sensibilisation accrue de l'opinion publique aux problèmes de violence domestique;
- l'affaiblissement continu des liens familiaux en général;
- l'accroissement de la violence juvénile, tristement symbolisée par les meurtres survenus à la Gare centrale de Bruxelles et dans les rues d'Anvers en 2006.

Tous ces éléments ont entraîné un interventionnisme accru et des règles plus strictes, concernant par exemple l'obligation de rapporter tout absentéisme, risque de violence, négligence ou abus d'enfant. La confusion systématique entre les problèmes judiciaires et les circonstances éducatives problématiques a donc renforcé le climat de suspicion, ainsi que la stigmatisation des familles pauvres.

Il faut reconnaître que des efforts ont été faits pour différencier les services, les orienter davantage vers la famille et limiter les placements d'enfants. De nouveaux types de services ont été développés – apparemment avec plus de succès en Communauté française qu'en Communauté flamande. En Communauté française, le nombre d'enfants placés a diminué de 10 % entre 1997 et 2002. En revanche, en Communauté flamande, il a augmenté de 24 % entre 1995 et 2004 (SLPPES 2005a; Vervotte 2006). À cet égard, le principal facteur semble être l'explosion des interventions judiciaires dans le domaine du «risque aigu» (+ 50 % en quatre ans).

Le ministre flamand du bien-être et de la famille vient de lancer un plan directeur pour l'aide à la jeunesse, dont plusieurs mesures reflètent les priorités des associations de défense des pauvres. Les services seront davantage diversifiés. Par exemple, les «échoppes éducation», qui fournissent des conseils personnalisés, ainsi que des sessions de formation en groupe seront disponibles dans les principales villes; «les familles de soutien», qui collaborent avec les familles pauvres et apportent une aide informelle en matière d'éducation, seront encouragées; on développera l'aide à l'éducation à domicile, etc. On proposera également des combinaisons de services plus flexibles. En outre, le rôle des «comités pour l'aide spécialisée à la jeunesse» - les principaux garde-fous, souvent craints par les familles – sera réduit, puisque certains services seront directement accessibles (Vervotte 2006).

En revanche, le plan directeur s'oppose diamétralement à deux demandes essentielles des associations de défense des pauvres (la réduction du nombre de placements résidentiels et la suppression des interventions judiciaires dans des circonstances éducatives problématiques). En effet, ce plan implique une nouvelle augmentation du placement résidentiel, «justifié» par la forte hausse des

placements prévus par les tribunaux des mineurs. Il faut reconnaître que le lien entre l'augmentation du nombre de placements et la pauvreté reste à examiner.

Les nouvelles réformes réclamées

Dans l'ensemble, le programme politique des organisations de terrain, tel que résumé dans SLPPES (2005a) semble être toujours d'actualité:

- une séparation radicale entre «l'aide» sociale et «l'aide» judiciaire est nécessaire pour restaurer la confiance des familles pauvres dans les services d'aide spécialisée à la jeunesse. C'est là une condition préalable pour que les familles s'adressent à ces services sans crainte de «sanctions»;
- le droit fondamental des enfants à être éduqués au sein de leur famille doit être perçu comme la pierre angulaire des politiques d'aide à la jeunesse, ce qui implique un passage de l'approche «d'aide à la jeunesse» à une approche «d'aide à la famille». Les parents doivent avoir la possibilité et le droit d'assumer leur rôle d'éducateurs;
- puisque la pauvreté semble demeurer une cause majeure de problèmes éducatifs, une stratégie préventive devrait inclure des mesures visant à soutenir la sécurité matérielle, sociale et culturelle des familles. Plusieurs mesures récentes bien intentionnées et destinées à protéger les familles atypiques peuvent nuire indirectement aux familles traditionnelles: par exemple, une aide spécifique en faveur des parents célibataires peut les dissuader de se remettre en couple ou de nouer une nouvelle relation. De même, la réduction ou la suppression des allocations familiales lorsque les enfants sont placés empêche les familles d'investir dans des contacts réguliers avec leurs enfants. Pour ce qui est des mesures visant à promouvoir l'accès à des services de garde réguliers, les dégrèvements fiscaux bénéficient aux parents ayant des revenus élevés et n'ont aucun effet sur les familles pauvres;
- outre des services plus diversifiés et flexibles, les associations réclament aussi du personnel plus nombreux et mieux formé afin de garantir une aide de qualité;
- en cas de placement, il faudrait définir des solutions et des plans d'action pour restaurer ultérieurement les liens familiaux. Une orientation appropriée s'impose, y compris après le retour des enfants dans leurs familles, pour aider à leur réintégration;
- il est nécessaire de porter une attention spéciale aux familles sans abri, étant donné que la crise du secteur du logement semble augmenter leur nombre, alors que les refuges pour les familles complètes sont presque inexistantes en Belgique;
- les associations de représentation des parents dans la sphère de l'aide à la jeunesse devraient être reconnues en tant que partenaires dans la préparation des politiques, et subventionnées à cet effet. Bien qu'une organisation ait obtenu une certaine reconnaissance en Flandre (*Raad van Ouders in de Jeugdzorg* — Conseil de parents dans l'aide à la jeunesse), le cadre juridique pour sa participation aux négociations et les subventions font toujours défaut.

La Communauté française a mis en place le groupe multidisciplinaire AGORA, dans le cadre duquel les représentants de l'aide à la jeunesse et les administrations responsables consultent tous les mois les associations actives sur le terrain (ATD-Quart Monde) à propos des craintes des familles pauvres et de la notion de «risque».

2.7. Logement

Le logement est un autre domaine prioritaire du PAN/Inclusion belge et les problèmes en la matière ont aussi une incidence sur les familles avec enfants, en particuliers celles à bas revenus. Ces dernières années, les prix du logement en Belgique sont montés en flèche, à tel point que les ménages à bas revenus consacrent souvent une part disproportionnée de leurs rentrées mensuelles au loyer¹¹. Les piètres conditions de logement et la menace d'expulsion lorsque la famille ne peut pas payer le loyer peuvent entraîner le placement des enfants. Les logements sociaux devraient apporter la solution, mais cette section du marché du logement connaît une pénurie et de longues listes d'attente, surtout pour les familles avec enfants. Contrairement à de nombreux autres pays, la Belgique ne dispose pas d'un système de subvention des loyers qui pourrait aider à couvrir les coûts du logement sur le marché privé.

La plupart des mesures existantes encouragent l'accès à la propriété au moyen de déductions fiscales, mais elles ne profitent pas aux familles pauvres. La majorité de ces familles ne peuvent pas s'acheter de logement et, même si elles deviennent propriétaires, leurs revenus sont souvent trop faibles pour bénéficier du dégrèvement fiscal.

Les divorces et les séparations ont aussi des conséquences sur la situation du logement et il existe certains empêchements légaux qui rendent le coparentage difficile. Les enfants ne peuvent être domiciliés qu'à une seule adresse, ce qui empêche l'autre parent de demander un logement social puisqu'il/elle est traité(e) comme une personne célibataire sans enfant. Par conséquent, ce parent doit se tourner vers le marché privé de la location.

Tant le médiateur flamand pour les enfants que la Ligue des Familles suggèrent que davantage d'efforts s'imposent pour informer les parents des possibilités de médiation en cas de divorce ou de séparation et que les enfants devraient aussi être entendus.

¹¹ En 2003, 33 % des familles avec un équivalent-revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté ont dû consacrer plus d'un tiers de leur revenu en loyer.

3. Suivi

3.1. Le suivi du PAN/Inclusion belge

Comme indiqué dans de précédents rapports d'évaluation (Morissens et Nicaise, 2006), le système de suivi reste une lacune du processus du PAN/Inclusion belge. Le fait que la pauvreté des enfants soit une nouvelle priorité politique rend son suivi difficile; on en est toujours à définir un ensemble de nouveaux indicateurs faisables et disponibles.

Pour l'instant, les objectifs sont surveillés au moyen d'indicateurs dérivés de l'enquête EU-SILC et de l'enquête sur la population active belge, mais il est souhaitable d'élaborer davantage la nouvelle série d'indicateurs. Le groupe de travail sur les indicateurs est chargé de repérer des indicateurs nouveaux ou complémentaires. Dans la mesure où la pauvreté des enfants n'a guère reçu d'attention par le passé, il serait utile de commencer par une analyse de la situation actuelle. La recherche d'indicateurs n'a commencé qu'après la décision d'inscrire la pauvreté des enfants dans les priorités du PAN/Inclusion et l'on admet que les connaissances sur cette question présentent certaines lacunes.

Le suivi des progrès dans la réalisation des objectifs a été confié au groupe de travail sur les indicateurs. En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures détaillées et leur financement, des informations tirées du système de suivi en ligne devraient être disponibles sur la page d'accueil du ministère pour l'intégration sociale. Lors de la rédaction du présent rapport, le système de suivi ne contenait qu'une série de fiches vides (hormis une référence au texte du PAN/Inclusion pour chaque mesure).

Il serait souhaitable de disposer d'un instrument plus accessible et actualisé répertoriant les mesures et suivant leur mise en œuvre, mais aussi d'établir une meilleure connexion entre les objectifs politiques et les résultats. Par exemple, réduire le nombre d'enfants vivant dans des ménages sans emploi est un objectif ambitieux qui ne peut pas être atteint par le seul biais des mesures politiques destinées aux familles et aux enfants. Il nécessite également des interventions sur le marché du travail. Plusieurs mesures doivent être suivies conjointement, grâce à un système d'information pluridimensionnel combiné. Le système de suivi existant n'offre pas cette fonctionnalité. C'est pourquoi le groupe de travail sur les indicateurs discute des possibilités de mettre en place un système de suivi plus étendu à l'avenir.

3.2. Suivi du bien-être des enfants

Plusieurs instruments de suivi sont disponibles en dehors du processus du PAN/Inclusion. La plupart de ces instruments sont centrés sur le bien-être des enfants en général. Comme indiqué précédemment, les organismes publics K & G et ONE enregistrent les caractéristiques socio-économiques des mères et de leurs enfants. L'ONE présente un rapport annuel basé sur la banque des données médico-sociales (BDMS). K & G collecte des informations similaires dans sa base de données IKAROS. Les ensembles de données contiennent des informations sur la nationalité de l'enfant et de la mère, sur le niveau d'éducation de la mère, sur le statut de pauvreté du ménage, sur le poids à la naissance, sur les vaccins, etc. Les données sur les services de garde des enfants sont collectées dans la base de données OSIRIS. Il s'agit de sources d'informations importantes sur les bébés et les enfants en bas âge en Belgique. Elles sont aussi utilisées par les organismes eux-mêmes pour détecter les lacunes au sein de leurs services ou pour (re)définir les domaines prioritaires.

K & G met à la disposition des municipalités et des autres organisations concernées un rapport sur les enfants basé sur ses propres données. Ce type d'informations est un complément utile aux informations officielles disponibles. L'enregistrement des naissances indique aussi que ces organismes atteignent les familles qui n'apparaissent pas officiellement dans le registre de la population. Les statistiques présentées dans ces rapports témoignent de l'efficacité de K & G pour ce qui est d'atteindre les ménages pauvres et les ménages non belges en Flandre et à Bruxelles. Le taux de vaccination dans ces familles est semblable et parfois même meilleur que dans les familles belges ou les familles plus aisées. Ces résultats montrent bien que ces organismes parviennent à atteindre les familles défavorisées et contribuent au bien-être des enfants de ces familles.

4. Conclusions

Même si, à l'instar d'autres pays européens, la Belgique n'affiche pas une pauvreté infantile globale particulièrement alarmante, des indices réclament néanmoins une attention et une action politiques si l'on veut empêcher la situation de groupes spécifiques de se détériorer.

Premièrement, on dénombre de plus en plus de parents célibataires qui, avec leurs enfants, sont davantage menacés de pauvreté que leurs homologues mariés ou cohabitants. L'emploi, conjugué à des allocations familiales, est perçu comme la manière la plus efficace de maintenir la pauvreté au plus bas au sein de ce groupe.

Les taux d'emploi des mères célibataires sont bien inférieurs au taux d'emploi moyen des femmes. Jusqu'ici, la solution apportée a été d'améliorer les possibilités de garde, mesure qui est aussi destinée aux mères en général. Néanmoins, certains indices montrent que des mesures spécifiques en faveur des mères célibataires sont aussi mises en œuvre. Cela témoigne d'un changement dans les politiques belges en faveur de la famille, qui avaient jusqu'à présent un caractère universel. Une meilleure connaissance des véritables facteurs qui entravent l'emploi des parents célibataires pourrait aider à adapter les politiques et à améliorer l'accès à l'emploi.

Deuxième groupe d'enfants menacés de pauvreté: ceux qui vivent dans un ménage sans emploi. La Belgique affiche des résultats parmi les moins bons d'Europe, tant en ce qui concerne la proportion d'enfants vivant dans ces ménages que pour ce qui est du niveau de pauvreté de ces foyers. Là aussi, l'emploi est considéré comme la principale solution. Ces deux dernières années, la Belgique a consenti des efforts considérables pour rendre le travail rémunérateur, mais il est trop tôt pour évaluer l'incidence de ces mesures sur la situation des enfants vivant dans des ménages sans emploi. Toutefois, une hausse de l'emploi n'entraîne pas nécessairement une baisse de la pauvreté si les nouveaux postes de travail ne concernent pas ce groupe. Comme pour les parents célibataires, de meilleures connaissances des caractéristiques de ce groupe et de ses problèmes s'imposent.

Une analyse des mesures destinées à lutter contre la pauvreté révèle que plusieurs d'entre elles visent à aider les parents dans leur rôle d'éducateurs. L'effet réel des politiques récentes semble toutefois mitigé. L'accès aux services de garde s'améliore, mais reste fortement biaisé en faveur des familles de la classe moyenne et en particulier des familles dont les deux parents travaillent, ce qui laisse peu d'espace aux familles les plus pauvres. Dans le domaine des services d'aide à la jeunesse, les associations de terrain réclament des réformes plus radicales pour restaurer la confiance entre les travailleurs sociaux et les familles. Des mesures plus ambitieuses ont été prises dans le domaine de l'enseignement pour lutter contre les handicaps éducatifs. Parvenir à une participation universelle à l'école maternelle, supprimer les obstacles financiers et lutter contre la ségrégation semblent être des objectifs clés dans ce domaine.

Le paquet de mesures proposé dans le cadre du PAN/Inclusion reflète plutôt faiblement les droits et les perspectives des enfants.

En résumé, nous admettons que le système de sécurité sociale, associé aux prestations et allocations familiales (essentiellement) universelles, protège la plupart des familles et des enfants contre la pauvreté extrême. Il existe toutefois des lacunes manifestes. Les familles où personne ne travaille ne sont pas assez protégées, notamment en raison du niveau peu élevé du revenu minimal garanti.

Il reste à voir comment les mesures proposées pour lutter contre la pauvreté infantile sont mises en œuvre et quel sera leur effet sur la pauvreté des enfants en Belgique. L'actuel système de suivi est perfectible et il serait judicieux d'établir un lien plus étroit entre les mesures et leurs résultats. En ce qui

concerne les indicateurs sur la pauvreté des enfants, il convient d'élargir l'ensemble actuel. La volonté d'accroître les connaissances dans certains domaines devrait stimuler les débats.

Références

- ALTER EDUC, *La lutte contre les inégalités dans le Contrat pour l'école: refuser les «écoles ghettos»*, n° 105, 2005.
http://www.altereduc.be/index.php?page=searchList&content=article&lg=1&search=centrant&art_id=10610&display=item
- ALTER EDUC, *Trois mesures de lutte contre le marché scolaire et les écoles ghettos*, n° 126, 2006
http://www.altereduc.be/index.php?page=archiveList&content=article&display=item&lg=1&art_id=14387&s_id=10.
- ALTER EDUC, *Débats passionnés autour du décret inscription*, n° 140, 2007a.
http://www.altereduc.be/index.php?page=summaryList&content=article&num=140&list_p_num=0&lg=1&art_id=16161&display=item
- ALTER EDUC, *Décret relatif aux manuels scolaires: le point de vue des acteurs de terrain*, n° 140, 2007b.
http://www.altereduc.be/index.php?art_id=14984&content=article&display=item&lg=1&page=searchList&search=herphelin
- Arena, M., *Le Contrat pour l'Ecole, Ministre-Présidente de la Communauté française en charge de l'Enseignement*, 2005. http://www.contrateducation.be/contrat_presentation.asp
- ATD-Quart Monde, Fondation Roi Baudouin et Union des Villes et des Communes Belges, *Rapport général sur la pauvreté*, FRB, Bruxelles, 1995.
- Bollens, J., De Vos, H., Vleugels, I., et Verhaeghe, J.P., *Studiekosten in het basisonderwijs, Wat het kost om schoolgaande kinderen te hebben*, HIVA, Louvain, 2000.
- Bradshaw, J., *Child Poverty and Child Well-Being – université de York - Paper to the Social Policy Association Conference*, université de Birmingham, 2006. <http://www-users.york.ac.uk/~jrb1/documents/SPABirmingham1.pdf>
- Cattoir, P., et Jacobs, D., *Het gezinsbeleid in België: welke instrumenten voor welke doelstellingen?*, dans *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 1998.
- Centre pour la lutte contre la pauvreté, l'insécurité et l'exclusion sociale [Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting], *Banning poverty. A contribution to political debate and political action (Report 2005)*, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles, 2005.
- Delvaux, B., Demeuse, M., Dupriez, V., Fagnant, A., Guisset, C., Lafontaine, D., Marissal, P., et Maroy, C., «*Les bassins scolaires: de l'idée au projet. Propositions relatives aux domaines d'intervention, aux instances et aux territoires*», Recherche financée par la Communauté française, rapport final, 2005.
ftp://ftp.umh.ac.be/pub/ftp_inas/textes/bassinsrappe.pdf
- Dewilde, C., et Levecque, K., «*De mobiliteit in en uit armoede: Wie is arm en voor hoe lang?*» *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2002*, Louvain-Leusden, ACCO, 2002, p. 85-104.
- Dupriez, V., et Dumay, X., *L'égalité dans les systèmes scolaires: effet d'école ou effet de société ?*, n° 31, Cahier du Girsef, October 2004.
<http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/girsef/documents/031cahier.pdf>

Duquet, N., Glorieux, I., Laurijssen, I., et Van Dorsselaer, Y., *Wit krijgt schrijft beter. Schoolloopbanen van allochtone jongeren in beeld*, Garant, Anvers-Apeldoorn, 2006.

Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.

Gouvernement fédéral, *Plan d'action national sur l'inclusion sociale 2006-2008*, Gouvernement fédéral, Bruxelles, 2006.

Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, *De Immigratie in België: aantallen, stromen en arbeidsmarkt*, FOD WASO, Bruxelles, 2006.

Conseil flamand de l'enseignement, *Recommandation au Conseil général sur le rapport «Armoede uitbannen, een bijdrage aan politiek debat en politieke actie»* [Lutte contre la pauvreté, une contribution au débat politique et à l'action politique], AR/PCA/ADV/001, 2006a.

<http://www.vlor.be/bestanden/documenten/ar-adv001-0607.pdf>

Conseil flamand de l'enseignement, *Recommandation sur le document de travail «Leren en Werken»* [Apprendre et travailler], RSO/GCO/ADV/002, 2006b. renate.haupfleisch@oesb.at

Groenez, S., Van Den Brande, K., et Nicaise, I., *Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse Onderwijs. Een verkennend onderzoek op de Panelstudies van Belgische Huishoudens*, rapport n° 10 du LOA, Steunpunt LOA «Loopbanen doorheen onderwijs naar de arbeidsmarkt», Louvain, 2003.

Immervol, H., et Barber, D., *Can parents afford to work? Childcare costs, tax-benefit policies and work incentive*, OECD Social Employment and Migration Working Papers n° 31, OCDE, Paris, 2005.

Kamerman, S., Neuman, M., Waldfogel, J., et Brooks-Gunn, J., *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in selected OECD countries*, OECD Social Employment and Migration Working Papers n° 6, OCDE, Paris, 2003.

Lejeune, A., *Le coût scolaire, l'école et des familles: Pratiques de communication et réduction des frais*, Bruxelles, Ligue des Familles, 2007.

Lejeune, A., et Lacroix, J., sous la direction d'Emily Hoyos, *Le coût scolaire à charge des familles, Étude 2004-2005*, Bruxelles, Ligue des Familles, 2006.

http://www.liguedesfamilles.be/doc/cout_scolaire_dv.pdf

Mahieu, P., et Desmedt, E., «Van arbeiderszoon tot allochtoon, Een overzicht van het kansenbeleid in het Vlaams onderwijs», *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2006*, ACCO, Louvain-Voorburg, 2006, p. 239-56.

Mangez, E., Joseph, M. et Delvaux, B., *Les familles défavorisées à l'épreuve de l'école maternelle*, CERISIS, UCL, 2002.

Morissens, A., et Nicaise, I., *Assessment of the Social Inclusion strand of the Belgian National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion*, 2006.

Morissens, A., *Solo Mothers and Poverty: Do Policies Matter? A Comparative Case Study of Belgium and Sweden*. LIS working paper series n° 210, 1999.

<http://www.lisproject.org/publications/liswps/210.pdf>

Nicaise, I., et De Wilde, C., *Het zwaard van Damocles. Arme gezinnen over de bijzondere jeugdzorg*, Garant, Louvain-Apeldoorn, 1995.

Nicaise, I., «Onderwijs en armoedebestrijding: op zoek naar een nieuwe adem», *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001*, Louvain, Acco, 2001.

Nicaise, I., (ed.), *The right to learn. Educational strategies for socially excluded youth in Europe*. The Policy Press, Bristol, 2000.

Observatorium van Welzijn en Gezondheid Brussel-Hoofdstad, *Welzijnsbarometer*, Armoederapport, Bruxelles, 2006. http://www.observatbru.be/nl/Publications/Welzijnsbarometer_06_prot.pdf

OCDE, *Learning for Tomorrow's World — First Results from PISA 2003*, OCDE, Paris, 2004.

OCDE, *Where immigrants students succeed? A comparative review of performance and engagement in PISA 2003*, Publications de l'OCDE, Paris Cedex, 2006.

OECD Family Database, 2007, www.oecd.org/els/social/family/database.

Paasch O., *Bildungspolitisches Gesamtkonzept, Antwort auf die Interpellation des Herrn G. PALM*, Lini-Ministre de l'enseignement et de la recherche scientifique, gouvernement de la Communauté germanophone de Belgique, 2007. http://www.oliver-paasch.be/cms/fileadmin/user_upload/PDG_Dokumente/20070308_Bildungspolitisches_Gesamtkonzept.pdf

Reulens, L. et Nicaise, I. (2004), Expertennota «Gelijke Onderwijskansen», dans: Vlaams Netwerk Van Verenigingen Waar Armen Het Woord Nemen & Team Armoede Vlaamse Gemeenschap (eds.), Rapport final sur les progrès et l'avenir de la conférence sur la pauvreté, 6 mai 2004, Bruxelles, ministère de la Communauté flamande.

Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, *Gezinsbeleid, een literatuurstudie*, Bruxelles, 2003. <http://www.rkw.be/Nl/Documentation/Publication/Studies/GezinsbeleidStudie.pdf>

Ritakallio, V.M., et Bradshaw, J., *Child Poverty in the European Union*, SPRU Working Papers, 2005.

Ruelens, L., Dehandschutter, R., Ghesquiere, P., Douterlungne, M., Maes, B., et Vandenberghe, R., *De overgang van het gewoon naar het buitengewoon basisonderwijs. Analyse van de verwijzingspraktijk in PMS/centra*, KULeuven/HIVA, Louvain, 2001.

SLPPES, *Lance-débat: 10 ans après le Rapport Général sur la Pauvreté*, Centre pour l'Egalité des Chances et de Lutte contre le Racisme/SLPPES, Bruxelles, 2005a.

SLPPES, *Abolir la pauvreté: une contribution au débat et à l'action politiques*, Centre pour l'Egalité des Chances et de Lutte contre le Racisme/SLPPES, Bruxelles, 2005b.

Solera, C., *Income Transfers and Support for Mothers' Employment: The Link to Child Poverty Risks: A Comparison between Italy, Sweden and the UK*, LIS Working Paper n° 192, 1999.

Unicef Innocenti Research Centre, *A league table of educational disadvantage in rich nations (Report Card 4)*, 2002.

Van Robbaeys et Perrin, *Armoede bij personen van vreemde herkomst becijferd*, Oases/Cedem, 2006. http://www.site.kifkif.be/quality/Economie/PUB_1635_Armoede_vreemde_origine_becijferd.pdf

Vandenbroucke, F., *Vandaag kampioen in wiskunde, morgen in gelijke kansen*, mémorandum politique, ministre de l'enseignement et de la formation, 2004. <http://www.vmc.be/uploadedFiles/VMC/Thema/Onderwijs/beleidsnota%20onderwijs.pdf>

Vandenbroucke, F., *Schoolkosten: voorstellen voor een nieuw Vlaams beleid*, ministre flamand de l'enseignement, de la formation et du travail, Bruxelles, 2006a.

<http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/nota/Schoolkosten.htm>

Vandenbroucke, F., *Leren en werken (document de travail)*, ministre flamand de l'enseignement, de la formation et du travail, Bruxelles, 2006b.

Vandenbroucke, F., *Een nieuw financieringssysteem voor basis- en secundair onderwijs: helder, voorspelbaar en effectief*, discours prononcé à Louvain le 2 février 2007, ministre flamand de l'enseignement, de la formation et du travail, 2007a.

<http://www.ond.vlaanderen.be/beleid/toespraak/070202-coc-studiedag.htm>

Vandenbroucke, F., *Conceptnota Leerzorg*, ministre flamand de l'enseignement, de la formation et du travail, Bruxelles, 2007b.

Vanpée, K., Sannen, L., et Hedebouw, G., *Kinderopvang in Vlaanderen. Gebruik, keuze van de opvangvorm en evaluatie door de ouders*, Louvain, HIVA, 2000, p. 348.

Vervotte I., *Globaal plan jeugdzorg. De kwetsbaarheid voorbij... opnieuw verbinding maken*, Bureau du ministre flamand du bien-être, des soins de santé et de la famille, Bruxelles, 2006.

Vleminckx, K., et Smeeding, T.M., (eds.), *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations. What Do We Know?*, The Policy Press, Bristol, 2000.

Vranken, J., De Boyser, K. et Dierckx, D., (red.) *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2006*. Acco, Louvain-Leusden, 2006.