



Vers un indicateur synthétique de la politique de l'enfance sur le territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Par Xavier Dupret

Mesurer le bien-être de l'enfant constitue une nouveauté dans le domaine statistique. En effet, si des indicateurs mesurant la répartition de la richesse (indice de Gini, PIB par habitant et plus récemment, l'Indicateur de Développement Humain du PNUD) existent depuis longtemps pour la population prise dans son ensemble, des instruments ad hoc centrés spécifiquement sur la question du bien-être de l'enfant restent encore largement à créer en Europe.

L'intérêt des Européens pour les indicateurs de bien-être de l'enfant (IBE) en matière de politiques publiques concernant l'enfance en Europe est, en effet, assez récent. « Si les Etats-Unis disposaient depuis longtemps de leur liste d'indicateurs de bien-être, un certain nombre d'initiatives récentes ont conféré, en Europe, une sorte de droit de cité à la notion en tant qu'instrument de suivi des politiques en matière d'enfance ».¹

A sa modeste échelle, cette analyse entend proposer une série de recommandations d'ordre méthodologique. Ces recommandations et propositions serviront de balises à un travail ultérieur de production d'indicateurs pour la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Contextualisation d'un débat notionnel

En Europe, la République d'Irlande a, la première, entamé un travail intéressant en matière d'indicateurs du bien-être de l'enfant. Elle a mis au point un ensemble national d'indicateurs de l'enfance. Ces indicateurs faisaient partie intégrante de la stratégie nationale de l'enfance (National Children's Strategy) que Dublin a menée entre 2000 et 2010. Les objectifs de la stratégie irlandaise étaient apparemment des plus ambitieux.

¹ Fédération Wallonie-Bruxelles, Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse, <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=5346>, date de consultation : 28 novembre 2012

La National Children's Strategy (NCS) consistait en un plan à dix ans ayant pour objectif « la construction d'une Irlande où les enfants sont respectés en tant que jeunes citoyens ayant une contribution propre à apporter à la vie sociale et une voix à faire entendre, où tous les enfants seront chéris et soutenus par leurs familles et la société dans son ensemble et où ils pourront vivre une enfance pleinement satisfaisante et réaliser leur potentiel ». ² Pour réaliser ce programme, trois buts devaient être atteints par la NCS.

Tout d'abord, les enfants devaient disposer d'une voix pour les affaires qui les affectaient et ils étaient invités à donner leur point de vue. Pour ce faire, il devait être tenu compte de leur âge et de leur maturité. Ensuite, les conditions de vie des enfants devaient être mieux comprises. Leurs conditions d'existence devaient faire l'objet de recherches et d'information que ce soit au sujet de leurs besoins, de leurs droits ou de l'effectivité des services qui leur étaient proposés. Enfin, les enfants devaient bénéficier, d'après les termes de référence de la NCS, d'un encadrement et de services de qualité pour assurer la promotion de tous les aspects de leur développement.

La NCS s'est arrêtée en 2010. Et pourtant, on fera observer, sans crainte d'être excessivement critique, que l'Irlande ne peut, en tout état de causes, avoir satisfait à la condition de fournir des services et un encadrement de qualité dans le secteur de la petite enfance. L'austérité permanente qui s'y est établie depuis 2009 a impliqué des diminutions du budget des ministères de 3%. La chose ne peut être dénuée d'impact sur l'accès des enfants aux services publics. A ce titre, on se réfèrera au plan d'ajustement structurel conclu entre l'Eire et le FMI qui impliquait une réduction des dépenses publiques de 4 milliards d'euros. Cette politique particulièrement austère s'est, entre autres choses, traduite par une réduction de l'offre de services publics et une diminution des prestations familiales.

Par delà l'écart, somme toute classique, entre l'habillage discursif d'une politique publique et les résultats tangibles de cette dernière, les interrogations au sujet de la NCS nous indiquent que la question des prestations sociales dans les régimes d'allocations familiales se révèle particulièrement pertinente pour mesurer le bien-être de l'enfance. Les données relatives aux systèmes de protection sociale se révèlent d'autant plus importantes que la conjoncture se caractérise par une aggravation des données relatives à la pauvreté des enfants dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

La part des enfants vivant dans un foyer pauvre, au sein des pays de l'OCDE, a augmenté au cours des dix dernières années pour atteindre une moyenne de 12,7%. Le caractère décisif des prestations familiales et des services publics mis à la disposition des familles est souligné par l'OCDE dans la lutte contre la pauvreté infantile. En Belgique, ce taux tourne autour des 10%³. A ce titre, la comparaison des données entre pays, dans la foulée des études de bien-être de l'enfance, doit accorder une place prépondérante aux services publics offerts aux familles ainsi qu'aux systèmes d'allocations familiales. On peut, à cet égard, estimer que, par exemple, le fait d'accorder des allocations familiales sans conditions de revenus et dès le premier enfant, comme c'est le cas en Belgique, constitue une meilleure garantie d'accès au bien-être pour les enfants et leurs familles.

Un tel constat ne peut, il est vrai, que heurter les tenants d'un glissement conceptuel dans la définition du bien-être de l'enfant. La conjoncture économique rend, pour l'heure, difficilement praticable de mesurer le bien-être de l'enfance en relativisant les seuls facteurs

² République d'Irlande, Department of Children and Youth Affairs, URL : <http://www.dcyva.gov.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/Aboutus/strat.htm>, date de consultation : 28 novembre 2012

³ Source : Doing better for families, OCDE, 2011.

de risque (négatifs) et en privilégiant exclusivement une préoccupation pour les facteurs de développement (positifs) tant il est vrai que les premiers fonctionnent comme conditions de possibilité des seconds.

En effet, du point de vue du « devenir adulte », les systèmes de protection sociale comme dimension constitutive du bien-être de l'enfance s'avèrent particulièrement importants en terme de lutte contre les facteurs de reproduction de la pauvreté. Plus fondamentalement, la reproduction des inégalités sociales, comme catégorie conceptuelle transversale, semble faire cruellement défaut dans la conception des indicateurs promus à un niveau international et supposés rendre compte du bien-être des enfants (et de leurs familles).

Reproduction des inégalités et action des pouvoirs publics

Les conséquences de cette carence d'ordre conceptuel sont importantes. Elles conduisent, notamment, à ne pas reconnaître à leur juste valeur les services (aux) publics qui doivent être organisés au bénéfice des familles. Par exemple, les travaux du professeur Jonathan Bradshaw de l'Université de York (Royaume-Uni) identifient, parmi les ressources matérielles dont doivent disposer les familles pour bénéficier d'un certain niveau de bien-être, une série d'indicateurs se voulant objectifs et posant, de facto, problème dans la mesure où il est difficile de savoir ce qu'ils mesurent en définitive.

Ainsi, Bradshaw⁴ répertorie dans les indicateurs de bien-être matériel des foyers le fait de disposer de 10 livres dans la maison. Ce chiffre est conçu comme un plancher définissant la limite en deçà de laquelle la situation matérielle doit être décrite comme insatisfaisante. La littérature consacrée à la reproduction des inégalités à travers le système scolaire insiste, cependant, sur leur caractère profondément socioculturel. Il ne suffit donc pas de constater qu'un foyer dispose de onze livres pour estimer que ce niveau de (relatif) bien-être matériel prédispose un enfant à améliorer le capital socioculturel hérité de son milieu familial.

De ce point de vue, le dispositif de mesure de Bradshaw, puisqu'il n'intègre pas l'action correctrice des pouvoirs publics en matière d'inégalités culturelles, ne permet pas vraiment d'évaluer la question du bien-être sous l'angle de la fourniture de services publics ayant un caractère de remédiation éducative. Très concrètement, la distribution des écoles de devoirs, des ludothèques et des bibliothèques publiques devrait toujours faire partie des indicateurs destinés à mesurer le bien-être de l'enfance.

Dès lors, la question des services publics, de leur prix et de leur disponibilité en matière éducative constitue une variable importante en matière de politique de bien-être de l'enfant. Il est évident, de ce point de vue, que le seul fait que les pouvoirs publics mettent sur pied un certain nombre de services à destination des familles ne doit pas occulter la dimension de l'efficacité des services offerts.

La question du redoublement scolaire doit être abordée et donner lieu à des comparaisons internationales tant dans une perspective qualitative que quantitative. Plus largement, il est illusoire de compter sur les seules allocations familiales pour améliorer le bien-être des enfants. Ces dernières constituent, pour la partie précarisée et/ou paupérisée de la population, un complément de revenu permettant, dans certains cas, d'échapper à la

⁴ Jonathan Bradshaw, Cross country comparisons of child well-being in Europe, Helsinki, 3 septembre 2009 (URL: helsinkisept09_ghw-2). Date de consultation : 26 novembre 2012.

pauvreté. Les données fournies par le Centrum voor Social Beleid d'Anvers⁵ permettent d'établir que entre 13 et 15% des foyers monoparentaux sans emploi, en Belgique, échappent à la pauvreté grâce aux allocations familiales.

Par ailleurs, 10% des foyers monoparentaux belges pourvus d'un emploi échappent à la pauvreté, et cela encore grâce aux allocations familiales. Il va sans dire que pour ces familles, l'organisation de services, publics ou à tarification sociale, d'accueil de la petite enfance s'avère indispensable. Dès lors, en termes d'indicateurs, l'intégration de données relatives au taux de couverture en crèches organisées par les pouvoirs publics permet d'appréhender une réelle amélioration du bien-être des enfants.

On notera que les indicateurs proposés par Jonathan Bradshaw en Grande-Bretagne ignorent totalement cette dimension de la problématique du bien-être des enfants. Or, ces travaux constituent l'épine dorsale des productions de l'OCDE sur le sujet⁶. La chose ne manquera pas d'interpeller.

Dans le même ordre d'idées, la mesure du bien-être de l'enfant et des familles ne peut laisser de côté les mécanismes fiscaux qui, au sein des différents pays de l'OCDE, permettent de tenir compte des enfants à charge. En Belgique, tous les contribuables, pour ce qui est de l'impôt des personnes physiques, ont droit à une quotité de revenu exemptée d'impôt de 6.800 euros (revenus de 2012 dans l'exercice d'imposition 2013). Ce montant de base sera porté à 7.070 euros si les revenus imposables ne dépassent pas 25.270 euros. En clair, cela signifie qu'une partie du revenu n'est, en réalité, pas taxée. C'est ce qu'on appelle aussi le minimum imposable. Un système d'augmentation de la quotité exemptée d'impôt prévoit des majorations pour enfants à charge de la façon suivante.

Tableau 1. Majoration de la quotité du revenu exemptée d'impôt selon le nombre d'enfants (revenus 2012 exercice d'imposition 2013)

Contribuable	6.800,00		
1er enfant	1.440,00	8.240,00	
2eme enfant	2.280,00	10.520,00	
3ème enfant	4.610,00	15.130,00	
4ème enfant	5.150,00	20.280,00	
5ème enfant	5.150,00		
& suivant			

En outre, la déduction des frais de garderie est fixée, en Belgique, à 100% des frais réellement payés. Le montant journalier déductible est cependant plafonné. Cette déduction concerne les frais de garde, des activités parascolaires ainsi que des camps, et stages de vacances, des plaines de jeux pour les enfants jusqu'à douze ans. Les dépenses pour la

⁵ Wim Van Lancker, Joris Ghysels, Bea Cantillon, De impact van kinderbijslagen op het armoederisico van alleenstaande moeders: België in vergelijkend perspectief, CSB berichten, novembre 2012.

⁶ Et notamment le très révélateur « Améliorer le bien-être des enfants dans les Pays de l'OCDE », Olivier Thévenon, 9 novembre 2009.

garde d'enfants sont déductibles à concurrence de 11,20 EUR par enfant et par jour de garde. Pour un enfant de moins de trois ans et si des frais de garde ne sont pas exigés, il est possible de bénéficier d'une quotité exemptée d'impôt supplémentaire (540 € pour les revenus 2012). Où se situent les dispositifs fiscaux d'aide aux familles de la Belgique par rapport à la moyenne de l'OCDE ? Ce sera là une autre dimension du volet protection socioéconomique des familles qu'un indicateur synthétique de bien-être de l'enfant ne peut naturellement ignorer.

Un cadre à formuler

Le débat méthodologique au sujet des indicateurs du bien-être de l'enfant ne peut être déconnecté d'un débat de politique fondamentale portant sur le caractère intrinsèquement public des politiques de l'enfance. La politique de l'enfance est encore trop souvent conçue comme une réponse politique à des problèmes privés.

Et lorsque l'arrière-fond idéologique des politiques publiques se caractérise par une poussée à l'austérité et donc à la privatisation des services publics, il n'y a rien d'étonnant à ce que les indicateurs du bien-être de l'enfant ignorent (et c'est le cas de la vision «océdéiste») la question de l'accueil de l'enfance comme politique intrinsèquement publique.

Les fondements, du point de vue de l'action collective, d'une « juste » politique de la petite enfance doivent opérer un changement important en termes de perspectives.

Il convient de privilégier une approche qui défend une politique de l'enfance définie à partir des responsabilités politiques pour rencontrer les besoins des enfants dans leur face-à-face au monde, et ce, tant dans les espaces privé (les ressources allouées aux parents, les compétences des parents) que public (il s'agit de décliner ici la problématique de l'accès à l'éducation, la santé, la culture...).

Cette exigence de « démocratie radicale »⁷ n'est évidemment pas sans influencer sur le choix d'indicateurs identifiant précisément la promotion de l'autonomie comme participant intrinsèquement au bien-être de l'enfant. Il serait particulièrement incongru qu'une clé de lecture privilégiant une approche autonomisante du politique dans le secteur de l'enfance ne prévoie pas une dimension de mesure de l'autonomisation des publics concernés.

Pour rappel, l'autonomie désigne une « activité d'auto-institution explicite et lucide »⁸, elle « désigne l'ouverture, la mise en question de soi liée à la capacité de la société et des individus à remettre en cause (...) les significations de la société »⁹. Sous le régime de l'autonomie, les acteurs sociaux choisissent les institutions dont ils entendent se doter, ils les contrôlent et peuvent donc les modifier.

⁷ Nancy Frasser, Qu'est-ce que la justice sociale, Reconnaissance et redistribution, Paris, La Découverte, 2005, collection « Textes à l'appui/politiques et sociétés »

⁸ Gérard David, Cornelius Castoriadis, le projet d'autonomie, éd. Michalon 2000, p.69

⁹ Ibid., p.61

Des politiques pour l'autonomie

Deux dimensions semblent, de prime abord, devoir caractériser un projet « autonomiste » dans le secteur de la petite enfance. Il s'agit, pour l'essentiel, de questions liées à l'institutionnalisation de la politique de la petite enfance et du temps libre laissé aux parents pour pouvoir s'occuper de leurs enfants.

Nous détaillerons, au point suivant, l'opérationnalisation en termes d'indicateurs résultant de l'intégration de ces concepts dans un appareil de mesures.

D'un point de vue institutionnel, la question de la participation des enfants aux politiques publiques qui leur sont destinées est absolument centrale. Sous ce point, il devra être question de repérer les formes par lesquelles les enfants se voient attribuer une voix au sein de la société. A l'instar du National Children's Strategy appliqué en Irlande entre 2000 et 2010, il est ici question de partir du principe que les enfants doivent prendre une part aussi active que possible dans les politiques qui leur sont appliquées.

Du point de vue des indicateurs concrets, il sera question de repérer comment des opportunités concrètes sont organisées afin de permettre aux enfants d'être impliqués dans le pilotage des activités qui leur sont dédiées. Des initiatives telles que les conseils communaux des enfants permettent de former les jeunes à une citoyenneté responsable.

Par ailleurs, des projets d'accueil de la petite enfance associent les parents et les enfants à la définition du projet pédagogique mis en œuvre. Ce sont, pour l'essentiel, ces deux types d'initiatives qui constitueront le point d'attention du volet « autonomie et institutions ».

Une autre dimension de l'autonomie des publics cibles des politiques de l'enfance consiste en la possibilité laissée aux parents de décrocher momentanément de leurs activités professionnelles pour faire face à l'éducation de leurs enfants. Cette autonomie des acteurs passe par l'octroi d'une allocation permettant de suppléer à la perte temporaire de revenus.

Des comparaisons internationales avec d'autres pays de l'OCDE seront dressées. En clair, cette rubrique consistera en un classement des politiques d'aménagement du temps de travail au sein des différents Etats membres de l'OCDE.

Récapitulatif synthétique

Idéalement donc, l'indicateur synthétique de la politique de l'enfance sur le territoire de la fédération Wallonie-Bruxelles devrait s'intéresser aux items suivants.

Tableau 2. Indice synthétique de la politique de l'enfance : concepts-clés et opérationnalisation

Intitulé des concepts clés mesurés par l'indice	Opérationnalisation
1. Protection socioéconomique des familles.	Etude des systèmes d'allocations familiales et des mécanismes fiscaux permettant la prise en compte des enfants à charge.
2. Services publics offerts aux familles dans le cadre de la politique de l'enfance.	Accès au système éducatif. Taux de couverture des crèches, ludothèques et écoles de devoirs. Taux de redoublement dans l'enseignement obligatoire.
3. Autonomie et institutions.	Taux de couverture en écoles et crèches à pédagogie participative, existence de conseils communaux des enfants.
4. Autonomie par rapport au marché du travail des parents.	Etude comparative des différents systèmes d'interruption de carrière dans les Etats membres de l'OCDE.

Le Cere-asbl dispose de sources documentaires ad hoc pour la plupart des concepts clés tels que décrits au tableau 1.

La production d'une étude permettra une exploitation plus systématique et de plus grande envergure de ces données.

Xavier Dupret

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

