

Investir dans les services à l'enfance pour répondre aux enjeux sociaux

Résumé du rapport



Contexte

L'enfance est une période sans équivalent dans le développement de la personne ; elle fait l'objet de nombreuses interventions de politiques publiques et demeure une période critique pour préparer les générations futures à être sociables, productives, heureuses et en bonne santé. Un large corpus de preuves montre que les premières années sont cruciales pour le développement de la personne et ont un impact sur la vie sociale et économique des adultes, ainsi que sur leur emploi. En 2013, la Commission européenne a publié la recommandation « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité », qui propose aux États membres un guide polyvalent sur les politiques de l'enfance, axé autour de trois piliers : accès aux ressources, accès à des services de qualité et participation de l'enfant.

La recommandation souligne que l'accès à des services de qualité est essentiel dans le cadre de politiques multidimensionnelles pour l'enfance, et identifie cinq types de services :

- Réduire les inégalités dès le plus jeune âge en investissant dans l'éducation et l'aide à la petite enfance ;
- Améliorer l'impact des systèmes éducatifs sur l'égalité des chances ;
- Améliorer la capacité de réaction des systèmes de santé pour répondre aux besoins des enfants défavorisés ;
- Offrir aux enfants un environnement de vie et d'habitat sûr et adéquat ;
- Améliorer le soutien aux familles et la qualité des accueils alternatifs.

Cette recommandation est un bon guide des politiques ; cependant, il est essentiel de mettre ses principes en pratique. C'est pour cette raison qu'entre 2013 et 2015, l'ESN a travaillé avec un grand nombre d'agences pour étudier sa mise en œuvre dans les services d'aide à l'enfance de 14 pays européens : Belgique, Bulgarie, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Espagne, Suède et Royaume-Uni. L'identification des forces et des faiblesses du texte nous a amenés à suggérer des propositions d'amélioration, propositions qui sont aujourd'hui l'objet du rapport *Investing in children's services: improving outcomes* (« Investir dans les services à l'enfance pour répondre aux enjeux sociaux » - disponible uniquement en anglais).

Celui-ci consiste en une brève introduction à la méthodologie utilisée et au contexte européen, suivi par un résumé des tendances dans les services à l'enfance de toute l'Europe. Il décrit ensuite la situation dans 14 pays : grandes politiques, financements, modes de gouvernance. Ensuite, l'on trouve une analyse comparative des grandes problématiques des services à l'enfance en Europe. Enfin, à l'aide des informations rassemblées dans les questionnaires, le rapport réalise des recommandations sur deux à quatre grandes questions de l'aide à l'enfance par pays.

Méthodologie et objectifs

Notre méthodologie est double. Nous avons tout d'abord conçu un questionnaire interrogeant les principes de la recommandation. Nous avons ensuite sélectionné les pays sur la base de différents critères, parmi lesquels les questions géographiques, les systèmes d'aide sociale, les différences dans l'évolution des services à l'enfance ou les différents niveaux de décentralisation. L'objectif était de rassembler des informations afin de réaliser 14 profils pays pour savoir comment mettre en pratique les principes de la recommandation. Ensuite, nous avons organisé trois examens par les pairs, un par an, en rassemblant une délégation par pays. Ces délégations étaient composées de directeurs des services d'aide à

l'enfance, d'élus nationaux, régionaux et locaux ayant des responsabilités relatives à l'aide à l'enfance ainsi que des services issus de chaque pays participant.

L'analyse des cadres politiques et juridiques nationaux dans ces quatorze pays a été structurée autour de cinq grands principes.

Principe 1 : Éducation et aide à la petite enfance	Cadre légal et politique, financements et incitations financières, variabilité des prestations, coopération avec les parents et entre les services.
Principe 2 : Systèmes éducatifs et égalité des chances	Inclusivité du système éducatif, en particulier pour les enfants en situation de handicap, les minorités ethniques, les migrants ainsi que les enfants venus de familles défavorisées.
Principe 3 : Capacité de réponse des systèmes de santé	Dispositions spécifiques pour les enfants en situation de handicap, avec des problèmes de santé mentale, les mineurs isolés, les adolescentes avec des grossesses précoces et les enfants de parents toxicomanes.
Principe 4 : Accès à l'hébergement	Mesures garantissant l'accès des familles avec enfants à l'hébergement et formes de soutien pour les familles avec enfant risquant l'expulsion
Principe 5 : Protocoles d'évaluation des risques	<p>Protocoles d'évaluation des risques pour l'enfant et formes de soutien mises en œuvre à la détection du risque.</p> <p>Dispositions garantissant que les enfants ne sont pas placés en institution et que les enfants sans soutien parental ont accès aux services.</p> <p>Mécanismes spécifiques pour écouter et consigner la voix de l'enfant au sein du système de protection de l'enfance.</p>

Nous avons organisé trois examens par les pairs en Irlande, en Espagne et en Hongrie entre 2013 et 2015. Lors de ces réunions, des participants issus de quatre ou cinq pays ont évalué les propositions politiques de la recommandation de la Commission européenne ainsi que leurs cadres législatifs et politiques nationaux respectifs. Certains ont une approche décentralisée des services d'aide à l'enfance. Les politiques les concernant pouvant varier au sein d'un même pays, nous avons parfois mené notre étude sur différentes régions d'un même pays.

Pour chaque pays, les participants ont identifié les lacunes, et deux à quatre questions-clés, sur la base desquelles nous avons rédigé des suggestions en faveur du développement de ces services vis-à-vis de la recommandation. Nous espérons que les forces et les faiblesses mises en lumière dans ce rapport serviront d'inspiration pour la Commission européenne et

les représentants des États membres au comité de la protection sociale (CPS) dans leur suivi de la mise en œuvre de la recommandation.

Questions-clés

Accessibilité et qualité de l'éducation et de l'aide à la petite enfance

L'une des questions essentielles concerne l'accessibilité et la qualité de l'éducation et de l'aide à la petite enfance ; en effet, leurs résultats positifs sont fortement dépendants de la couverture de l'aide, de son intensité (il est prouvé que les bénéficiaires sont plus nombreux pour les enfants qui en reçoivent plus de 30 heures par semaine), du nombre d'enfants par adulte et de la qualification des employés. Nombre de pays adaptent les frais de garde et d'éducation de la petite enfance aux revenus des parents, même si cette mesure peut ne s'appliquer qu'aux services publics. En Wallonie, par exemple, les frais de garde sont réglementés pour le secteur public mais pas pour le secteur privé, qui représente 22 % de la garde à domicile et 33 % de la garde en centre spécialisé. En Bulgarie, les crèches municipales et les cantines sont financées par les budgets locaux, et les parents et tuteurs légaux contribuent à une hauteur déterminée par les autorités locales. Cependant, les crèches et jardins d'enfants privés ne sont pas soutenus financièrement.

Conjuguer l'adaptation des frais et le ciblage de mesures selon les spécificités des différents groupes (enfants accueillis par l'aide sociale, enfants en situation de handicap), permet de réduire les inégalités d'accès à l'éducation et à la prise en charge de la petite enfance pour les enfants issus de familles défavorisées. En Irlande, tous les enfants dès l'âge de trois ans ont le droit d'entrer gratuitement en maternelle jusqu'à trois heures par jour avant d'entrer à l'école primaire. En Suède, tous les enfants ont droit à 525 heures de maternelle par an, dès leurs trois ans. L'administration écossaise reconnaît un minimum de 600 heures par an pour les enfants de trois et quatre ans, ainsi que pour 27 % des enfants de deux ans. En Angleterre, les enfants de trois et quatre ans ont droit à jusqu'à 570 heures par an d'éducation ou de garde gratuite. Ce dispositif est également accessible aux enfants de deux ans qui répondent à des critères spécifiques, si les parents ont droit à certaines allocations ou l'enfant est sous la responsabilité de services locaux, a des besoins particuliers ou se trouve en situation de handicap.

L'importance de la qualité, de la couverture et de l'intensité est apparue lors de la comparaison des pays utilisant différentes combinaisons. Dans les pays où l'aide et l'éducation de la petite enfance sont de bonne qualité, de forte couverture et d'une forte intensité (comme dans les pays nordiques), les compétences scolaires des enfants sont significativement meilleures que dans les pays où l'aide et l'éducation de la petite enfance sont de moins bonne qualité, de moins bonne couverture et d'une moins forte intensité (p.ex. l'Espagne). Pour les enfants issus de familles défavorisées, les progressions sont bien meilleures dans les pays ayant une mauvaise couverture mais une excellente qualité, comme la Hongrie.

Résultats scolaires et facteurs socio-économiques

Le bénéfice d'une prise en charge dès la petite enfance peut être annulé au cours de la progression de l'enfant dans le système scolaire, à moins que les investissements en petite enfance ne soient suivis d'un investissement dans l'école. Cette corrélation entre résultats scolaires et facteurs socio-économiques a été identifiée dans un grand nombre de pays. Des mesures sont actuellement mises en œuvre afin de répondre aux difficultés des enfants

dans les zones défavorisées, ou dans les zones où il existe une forte concentration d'enfants défavorisés.

Dans certains pays, le financement des écoles peut dépendre en partie du contexte socio-économique des enfants. Cela peut comprendre le niveau d'éducation des parents, leurs allocations sociales, ou leur langue maternelle ; c'est notamment le cas dans des régions belges et néerlandaises. En Andalousie (Espagne), un programme identifie les « zones à nécessité de transformation ». En France, on distingue des « zones d'éducation prioritaires¹ », où les écoles publiques reçoivent des financements supplémentaires, ont un nombre réduit d'enfants par classe et plus de professeurs, qui reçoivent également un complément de salaire.

Des systèmes éducatifs inclusifs

Une autre tendance observée est l'effort réalisé dans la plupart des pays analysés en vue de rendre les systèmes éducatifs plus inclusifs pour les enfants en situation de handicap et/ou ayant des troubles d'apprentissage. Même s'il est vrai que la plupart des pays ont légiféré afin de rendre leurs systèmes éducatifs plus inclusifs et encouragent les écoles ordinaires à accepter des enfants en situation de handicap ou ayant des troubles d'apprentissage, l'image est plus nuancée lorsque l'on étudie l'usage d'écoles inclusives ou spécialisées à travers les pays.

Par exemple, aux Pays-Bas, entre 2000 et 2012, le nombre d'enfants ayant des besoins spécifiques exclus du système éducatif conventionnel a augmenté de 16,4 %. En Italie, la plus grande critique issue des réseaux d'enseignants spécialisés est que le nombre de professeurs spécialisés n'est pas lié au nombre d'enfants ayant des besoins spécifiques, et que l'on ne peut répondre à la demande. En Allemagne, durant l'année scolaire 2012-2013, 4,8 % de tous les élèves à plein temps étaient scolarisés dans des écoles spécialisées (on parle du « taux d'exclusion ») ; dans le même temps, le pourcentage d'écoliers ayant des besoins particuliers inscrits dans des écoles conventionnelles était de seulement 1,9 %.

Dans la plupart des États, la législation ne mentionne pas de politiques de « déségrégation », bien que l'augmentation de la ségrégation soit clairement mentionnée dans un certain nombre de profils pays – la ségrégation ethnique aux Pays-Bas, par exemple, ou géographique, en raison de l'existence de villes et quartiers à population principalement Rom. En Suède, le fait de pouvoir choisir son école semble avoir un effet négatif sur l'inclusion des enfants issus de familles peu ou pas qualifiées ainsi que de familles d'origine immigrée.

L'inclusion des enfants roms est devenue un objectif politique essentiel dans de nombreux pays, en particulier ceux à la forte population rom. La Hongrie, la Roumanie, l'Italie ou encore l'Espagne ont développé des programmes spécifiques pour promouvoir l'intégration des enfants roms dans le système scolaire, avec des succès variables. Sur cet aspect, les autorités publiques doivent travailler avec les parents issus de contextes vulnérables, et particulièrement les Roms, afin de veiller à ce que les enfants participent activement à l'école, et avec les professeurs afin d'identifier et d'agir précocement pour prévenir le décrochage scolaire. Le renforcement de la formation professionnelle est vu comme un bon rempart contre une sortie prématurée du système scolaire. Comme remarqué dans notre rapport, certains pays tentaient de rendre ce parcours alternatif plus attractif pour les élèves à risque de décrochage.

¹ Réseaux d'éducation prioritaire + (REP+) depuis la rentrée 2015.

Décentralisation

La décentralisation est elle aussi un sujet essentiel dans les services à l'enfance dans toute l'Europe. De nombreux pays se dirigent vers des systèmes où l'organisation et la prestation de services s'effectue au niveau d'offices régionaux ou locaux, ou même par des acteurs privés. Certains pays ont également commencé à décentraliser la réglementation et le suivi des services, et les municipalités prennent désormais en charge les responsabilités (financements inclus) de ces services anciennement dévolus à l'État, en particulier dans le domaine de l'accueil des jeunes et de l'aide aux familles. Comme on le voit dans un certain nombre de pays, cela ne va pas sans difficultés, qui intensifient les disparités régionales. Cependant, cette transition a également permis de clarifier les rôles et responsabilités. Par exemple, dans le domaine de la protection de l'enfance, la législation de la plupart des pays analysés précise la responsabilité spécifique des autorités locales dans l'évaluation des besoins des enfants et des jeunes et dans leur suivi, si nécessaire pour éviter tout risque ou danger.

Développement des stratégies d'accueil alternatives

Un mouvement général en faveur de la désinstitutionalisation a également été observé. Dès que possible, les enfants qui ont besoin de soutien de la part de l'État et de leurs familles reçoivent des aides sociales visant maintenir l'enfant au sein de sa famille tant que cela est dans son intérêt. Par exemple, dans la Fédération Wallonie-Bruxelles, le décret Aide à la jeunesse définit clairement que la priorité est d'éviter le placement des enfants. Un instrument spécifique a été créé pour cela, les « conseils communautaires d'aide à la jeunesse », responsables de la promotion et du suivi des mesures préventives. Leur rôle est similaire à celui des « commissions locales de protection de l'enfance et de la jeunesse » au Portugal, ou des « commissions locales de protection de l'enfance » au Royaume-Uni.

Si rester avec sa famille biologique n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant, la législation de la plupart des pays indique que l'option préférentielle est le placement dans une autre famille, si possible dans la famille étendue ou dans une famille d'accueil à titre professionnel. De nombreux pays se sont explicitement engagés à ne placer aucun enfant de moins de trois ans en soins résidentiels. Des progrès ont été faits dans tous les pays au sujet du placement en famille d'accueil. En Hongrie, selon des statistiques officielles en 2007, 54 % des enfants placés étaient en famille d'accueil, tandis que ce chiffre augmentait à 64 % en 2013. En Bulgarie, 7800 enfants étaient en institution en 2015, tandis qu'à la fin 2015, grâce à la mise en place d'une stratégie de désinstitutionalisation, 1500 enfants étaient en famille d'accueil.

Malgré les engagements pris et les progrès dans la législation, il existe encore bien des manières d'améliorer l'accueil des enfants. Par exemple, en France, d'après des estimations de 2013, 53 % des enfants placés hors de leur famille sont en famille d'accueil, mais 38 % sont en institution. En Italie, 28 449 étaient retirés à l'autorité de leurs parents en 2013 ; la moitié est en institution et l'autre en famille d'accueil. La législation portugaise favorise le maintien de l'enfant au sein de sa famille, mais lorsqu'elle place l'enfant en mesure de dernier ressort, il existe une tendance inquiétante à les placer en centre résidentiel à long terme, tandis que l'accueil par la famille étendue ou une famille professionnelle reste sous-développé. Les pays ayant un nombre plus élevé d'enfants placés ont amélioré la « professionnalisation » du placement : par exemple avec une compensation financière, des formations et du soutien pour améliorer les capacités des familles d'accueil. Les familles d'accueil peuvent également bénéficier d'avantages dans des domaines tels que l'éducation, le logement ou le transport.

Étendre le rôle de l'enfant dans le système de protection

Des progrès ont été réalisés afin d'étendre le rôle des enfants au sein du système de protection. Dans de nombreux pays, les enfants ont le droit d'être représentés par une personne indépendante dans les procédures juridiques les concernant. Au-delà d'un certain âge, qui varie de pays en pays, les enfants doivent être informés, écoutés et consultés ; leur consentement est essentiel à toutes les mesures qui sont prises pour leur venir en aide. De nombreux pays ont également mis en place des organismes spécifiques visant à consigner les points de vue et les souhaits des enfants en famille d'accueil. En Bulgarie, on a constaté l'augmentation du nombre de salles spécialement équipées pour les audiences des enfants. En Italie, un groupe de travail interprofessionnel a été mis en place pour offrir des formations spécifiques et appropriées pour les juristes et les juges travaillant auprès d'enfants et d'affaires familiales, afin d'assurer l'harmonisation des méthodes et procédures d'écoute. L'Écosse a un système unique de contrôle des décisions sur le placement et la protection de l'enfant : « le système d'audience enfant », une approche plus à l'écoute de l'enfant et destinée à le remettre au cœur du système juridique en cas d'offense ou pour assurer son suivi et sa protection.

Un grand nombre d'évolutions ont également pris place pour améliorer la participation des enfants placés dans les décisions qui les concernent. En Allemagne, des dispositions encouragent les centres résidentiels à promouvoir la participation des enfants et des jeunes dans les consultations et les décisions au sein de la structure. Des procédures de doléances ont également été mises en place. En Catalogne (Espagne), le Département de l'aide sociale et des familles a publié une étude sur la situation des jeunes en fin de suivi, accompagnée de témoignages. En France, chaque enfant dans le système a un plan d'orientation personnel adapté à ses besoins, et les enfants participent effectivement à la définition des objectifs et mesures de leurs plans. En Angleterre, il existe des dispositions obligeant les autorités locales à écouter la voix de l'enfant dans les procédures juridiques : elles mettent en place des commissions pour enfants placés et font appel à des avocats indépendants, généralement issus du secteur non gouvernemental.

Perspectives

Les récents développements, stratégies et mécanismes identifiés dans le présent rapport sont de plus en plus axés sur les résultats. Pour le secteur de l'enfance, c'est l'occasion de développer ou créer une approche axée sur les résultats dans la commande de services, qui devrait stimuler l'innovation dans le déploiement et l'affectation des équipes pour les services aux enfants et aux adolescents.

Sur la base de notre étude, un certain nombre de suggestions pourraient être intégrées pour améliorer les services et obtenir des résultats durables.

Tout d'abord, il est essentiel de s'attacher à la qualité, et non à la quantité des résultats. Il est commun que la rhétorique des services soit axée sur la qualité, alors qu'en pratique l'on met plus l'accent sur la quantité. Cela est en grande partie encouragé par les cadres de mesure nationaux, qui ont tendance à mesurer *ce que l'on fait* (quantité) au lieu de *quelle différence cela fait* (qualité). Il est important de faire cette distinction, car mesurer les réussites sur la quantité peut être trompeur. Il est donc primordial de suivre les résultats qualitatifs à long terme, même après que les enfants ont quitté les services d'aide. L'impact des services ne doit pas se mesurer seulement auprès de l'enfant, mais aussi auprès d'autres acteurs pertinents : fratrie, parents ou famille d'accueil, entourage.

Il est important de suivre les progrès réalisés en faisant un bilan à l'aide des données pré- et post-intervention, et si possible à intervalles réguliers. La mesure des résultats devrait également prendre en compte le bien-être de l'enfant, qui apparaît dans l'interaction entre le cadre de vie des enfants, leurs ressources et leurs interactions avec ceux qui les entourent. Avec les facteurs structurels qui affectent le cadre de vie des enfants (p.ex. pauvreté, inégalité), les aspects psychologiques et sociaux du bien-être de l'enfant sont eux aussi essentiels pour améliorer les résultats.

Les résultats qualitatifs devraient prendre en compte un ensemble d'objectifs sociaux, environnementaux et économiques. Lorsque les directeurs de service et les personnes responsables de ces services réfléchissent à la rentabilité de leurs actions, ils doivent prendre en compte les résultats dans les sphères sociales, environnementales et économiques. La transition vers la fusion des services à l'enfance (dont la fusion des budgets) soutient cette démarche. Sous cet aspect, donner à ceux qui gèrent et réalisent ces services une certaine souplesse vis-à-vis du budget et de l'affectation des fonds sur une longue période serait certainement encourageant.

Enfin, le système de mesure devrait refléter ce qui compte pour les enfants et les jeunes. C'est pour cette raison qu'il est essentiel de réaliser les mesures en partenariat avec les usagers du service : par exemple, avec des équipes d'inspection incluant des jeunes ayant une expérience directe des services de protection et d'aide à l'enfance, et formés à offrir leurs connaissances et leurs expériences afin de mieux mesurer la qualité et l'impact des services.

European Social Network (ESN) est le réseau européen indépendant des services publics sociaux au niveau local. Il rassemble les personnes qui conçoivent, gèrent et fournissent des services sociaux publics, et celles qui travaillent au sein d'organismes de réglementation et de recherche.

L'ESN soutient le déploiement de politiques sociales et de pratiques d'action sociale efficaces par l'échange et le transfert de connaissances et d'expériences.

European Social Network
Victoria House
125 Queens Road
Brighton BN1 3WB
United Kingdom

Tel +44 (0) 1273 739 039
Fax +44 (0) 1273 739 239
Email info@esn-eu.org
Web www.esn-eu.org

Registration No. 3826383
Charity No. 1079394

www.esn-eu.org