

Résolution de la CES relative à une garantie pour l'enfance

Adoptée lors de la réunion virtuelle du Comité exécutif des 3 et 4 juin 2021

Résumé

L'objectif de ce document est de présenter la position de la CES concernant les éléments clés de la proposition de garantie pour l'enfance de la Commission européenne. Cette position a été discutée et développée au sein de la délégation syndicale ayant participé à une audience dédiée avec les partenaires sociaux européens à l'automne 2020. Elle a ensuite été débattue plus avant au comité permanent de la CES pour la protection sociale.

Contexte

Depuis janvier 2020, les orientations politiques de la Présidente Ursula von der Leyen prévoyaient l'adoption d'une garantie pour l'enfance afin de veiller à ce que, en Europe, tout enfant exposé au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ait accès aux droits les plus élémentaires tels que les soins de santé et l'éducation. La pandémie du Covid-19 a encore davantage mis l'accent sur l'urgence de répondre aux besoins des enfants déjà défavorisés ou se trouvant en situation vulnérable.

Reposant sur la recommandation de 2013 de la Commission « Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité »¹, l'initiative portant sur une garantie pour l'enfance vise à **assurer l'accès des enfants dans le besoin aux services nécessaires, en particulier dans les domaines de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE) (y compris leur participation à des activités culturelles et de loisirs), des soins de santé, de l'alimentation et du logement.**

Le but est de rompre le cycle de la pauvreté auquel des millions d'enfants sont confrontés, de contribuer à la création de sociétés résilientes dans l'ensemble de l'UE et de stimuler l'action politique et les investissements des États membres afin de réduire les écarts liés à l'accès à des services de qualité **pour les enfants qui ont besoin d'une aide supplémentaire.**

Conformément au principe 11 du Socle européen des droits sociaux relatif à l'accueil de l'enfance et à l'aide à l'enfance, l'initiative vise à promouvoir l'égalité des chances en garantissant que les enfants dans le besoin aient accès aux services et au soutien **essentiels à leur développement et leur bien-être.**

Tandis que la recommandation de 2013 serait maintenue en tant que cadre pour l'ensemble des enfants, l'initiative relative à la garantie pour l'enfance serait un instrument ciblé pour assurer **l'accès à des services de qualité aux enfants ayant le plus besoin d'une aide supplémentaire** de telle sorte qu'ils aient les mêmes chances de réussir que leurs pairs mieux lotis. Cela peut concerner **les enfants exposés au risque de pauvreté ou confrontés à des situations familiales précaires** (en raison de la composition du ménage, d'une fragilité économique – singulièrement un dénuement matériel ou une très faible intensité de travail – ou d'autres facteurs de risque sociaux), **les enfants en situation de handicap, les enfants**

¹ Invitant les États membres à implémenter des politiques pour s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants et promouvoir leur bien-être. Elle appelle également les États membres à mettre un accent particulier sur les enfants exposés à un risque accru en raison de difficultés multiples – tels que les enfants roms, les enfants issus de l'immigration ou de certaines minorités ethniques, les enfants placés dans des structures d'accueil alternatives et les enfants des rues, les enfants de parents emprisonnés ainsi que les enfants au sein de ménages particulièrement exposés au risque de pauvreté tels que les parents isolés ou les grandes familles.

issus de l'immigration et les enfants roms. Les enfants vivant en institution seraient également inclus.

La recommandation de garantie pour l'enfance proposerait un cadre d'action à l'échelle européenne qui permettrait des solutions adaptées et personnalisées dans chaque État membre. Les États membres devraient définir des stratégies nationales pluriannuelles et élaborer des « plans d'action nationaux de garantie pour l'enfance ». Ceux-ci devront identifier les enfants concernés, leurs besoins spécifiques, des mesures pour répondre aux écarts en matière de besoins, le mode d'accès et de prestation des services et le financement requis. Les États membres devront également estimer l'investissement financier nécessaire à travers un financement national et – là où il existe – un financement européen complémentaire et ciblé, et mettre en place un système de suivi et d'évaluation.

Préoccupations et priorités syndicales

Outre l'urgence de s'attaquer à la pauvreté d'enfants spécifiques et plus défavorisés, la CES estime qu'il est crucial qu'une approche intégrée soit adoptée. Tous les enfants doivent avoir accès aux services essentiels à leur bien-être, tels que les soins de santé et d'éducation gratuits pour la petite enfance. Une approche ciblée risquerait au contraire d'involontairement créer des dissensions et des situations discriminantes.

S'agissant de « promouvoir l'égalité d'accès aux soins et l'aboutissement d'un processus d'éducation de qualité inclusif, en particulier pour les groupes défavorisés, de la petite enfance (...) jusqu'à l'enseignement supérieur », la CES estime qu'il est crucial qu'une garantie pour l'enfance et la répartition des fonds du FSE+ privilégient une approche inclusive des soins et de l'éducation des enfants qui, tout en veillant aux besoins primaires des plus démunis, vise également tous les enfants de manière égale et inclusive. En fait, ne se préoccuper que des plus démunis ou des plus défavorisés risque d'accroître les inégalités parmi les enfants et ainsi perpétuer les fractures socio-économiques dans nos sociétés qui ont tendance à se poursuivre par-delà les générations.

Il faut rappeler l'importance de prévenir les privations, la pauvreté, l'exclusion et les inégalités dès l'enfance. Cela implique également de veiller à la situation socio-économique des familles afin d'éviter une recrudescence de la crise et la perpétuation de situations défavorables et leurs effets en cascade sur les générations suivantes. Pour venir en aide aux enfants, il est aussi nécessaire de soutenir leurs parents. Par exemple, les familles monoparentales, singulièrement lorsqu'elles sont sous la responsabilité de la femme, sont extrêmement vulnérables et ont besoin d'une aide supplémentaire. Réduire les inégalités au niveau familial est également essentiel pour éviter l'intervention des institutions et la séparation ou la distanciation entre parents et enfants risquant de provoquer une série de blessures psychologiques à long terme (manque de confiance entre parents et enfants, incapacité à communiquer,...).

La CES rappelle également que la crise du Covid-19 a aggravé les inégalités, les divergences et les questions liées à la pauvreté existant déjà dans nos sociétés. De nombreuses causes de pauvreté et d'inégalités parmi les enfants sont des problèmes de longue date : diminution du PIB, sous-emploi, pauvreté des travailleurs, insuffisance du revenu disponible du ménage. Ces problèmes ne peuvent être abordés si ce n'est par une approche intégrée commençant par des investissements en faveur d'une croissance redistributive, des emplois de qualité et des conditions d'emploi équitables (sans oublier l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie) qui ont fait défaut ces dernières années du fait des orientations résultant des politiques européennes en matière de gouvernance économique.

Le Covid-19 a également amplifié le problème déjà grave de l'exploitation, de la violence et de la maltraitance touchant les enfants qui peuvent être victimes de brutalités tant au sein qu'en dehors du cercle familial. Une fois encore, le problème est plus aigu dans les familles peu éduquées et vivant dans un contexte socio-économique fragile. La pandémie a en outre vu le

nombre de victimes de violence numérique augmenter en raison d'un accès plus large à l'internet, souvent sans surveillance. De plus, la pandémie a aussi réduit l'impact des services de soutien et de prévention dont la présence et l'action étaient déjà insuffisantes par rapport aux besoins en raison des restrictions budgétaires affectant les services publics et les services sociaux.

En plus de l'éducation formelle et des soins dès la petite enfance, les pays nordiques ont plutôt bien compris la nécessité de services d'accompagnement post-scolaire de qualité montrant aux enfants l'importance d'apprendre et de grandir ensemble et pour leur développement personnel. Ces services doivent être considérés comme essentiels pour les enfants les plus défavorisés également.

Les compétences numériques, et le moyen d'y accéder, représentaient déjà un énorme problème avant la pandémie. La crise du corona a sans nul doute donné naissance à un problème supplémentaire qui exacerbe les différences pour les enfants moins bien protégés. La fracture numérique, résultant de l'introduction temporaire de cours en ligne et du manque plus structurel d'investissements publics dans les infrastructures numériques sur l'ensemble du territoire, affectera plus sérieusement certains groupes et ne pourra pas être facilement réduite ultérieurement.

Le FSE+ étant l'un des principaux soutiens financiers de l'initiative, la mise en œuvre d'une garantie pour l'enfance doit nécessairement être liée à ses objectifs. Concernant celui visant à « améliorer la qualité, l'efficacité et la pertinence des systèmes d'éducation et de formation vis-à-vis du marché du travail et à soutenir l'acquisition de compétences clés, y compris les compétences numériques », la ligne directrice de départ rappelant la « résilience des citoyens » masque une ambiguïté récurrente. La CES pense qu'investir dans les personnes devrait en soi être une priorité et ne pas seulement viser la croissance économique ou répondre aux besoins du marché.

A cet égard, il est important de rappeler que le principe 11 du SEDS relatif à l'accueil et à l'aide à l'enfance est étroitement lié au droit à l'éducation et à l'apprentissage tout au long de la vie mentionné dans son principe 1 qui fait référence au droit universel de chaque être humain d'apprendre, de se développer et de grandir librement. L'accueil de l'enfance ne doit pas seulement mettre l'accent sur un service « payant » simplement *abordable*. **Le droit à l'éducation ne devrait pas être considéré comme une marchandise.**

La CES s'interroge quant à la pertinence d'une initiative sous forme de recommandation de la Commission comme outil pour soutenir efficacement une garantie pour l'enfance de manière à réellement générer une convergence à la hausse, au sein et parmi les États membres, dans le contexte de la lutte pour l'égalité des chances des enfants à accéder aux services essentiels. Une recommandation de la Commission pourrait éventuellement servir d'incitant à renforcer certaines pratiques existant déjà dans certains États membres mais, dans les États membres où de telles pratiques sont moins développées, un instrument non contraignant pourrait ne pas suffire. Un autre instrument, telle une directive ou une décision du Conseil assortie de modalités minimales, aurait été plus efficace en l'accompagnant d'un suivi de chaque État membre et de recommandations correctives ciblées par État membre.

La Commission européenne envisage d'élaborer la garantie pour l'enfance selon les mêmes lignes que la garantie pour la jeunesse. Il est à cet égard important de rappeler les lacunes de la garantie pour la jeunesse et de tenir compte des leçons qui en ont été tirées.

La garantie pour l'enfance pourrait contribuer à établir des synergies avec la garantie pour la jeunesse renforcée car l'éducation en sera l'un des éléments clés. S'agissant du décrochage scolaire précoce, lier la garantie pour l'enfance et la garantie pour la jeunesse pourrait s'avérer utile pour mieux identifier et atteindre les jeunes ayant besoin d'aide et aborder plus efficacement la question des NEET reconnue comme l'une des principales lacunes de la

garantie pour la jeunesse. Les synergies avec la garantie pour l'enfance pourraient également améliorer la transition entre éducation et travail².

Toutefois, les erreurs et les aspects négatifs de la garantie pour la jeunesse doivent être évités si elle doit servir de modèle pour concevoir la garantie pour l'enfance. Dès lors qu'elle doit se présenter sous forme d'une recommandation de la Commission, il doit également y avoir un engagement explicite de tous les États membres ; une coordination claire, un suivi et une évaluation à l'échelle européenne de sa mise en œuvre (système de surveillance, rapport de tous les États membres) doivent être assurés ; l'implication de toutes les parties concernées (dans la préparation, le suivi et l'évaluation) doit être établie ; un investissement financier adéquat tant au niveau européen qu'au niveau national doit être garanti ; et des normes et objectifs de qualité doivent être fixés et utilisés pour guider les pratiques de surveillance et d'évaluation).

Les stratégies déficientes visant à toucher les communautés vulnérables, identifiées comme l'un des problèmes majeurs de la garantie pour la jeunesse, doivent être évitées dans le cas de la garantie pour l'enfance. Prévenir et pallier le suivi très médiocre des résultats et des conséquences de la garantie pour la jeunesse est un bon départ.

Sans porter atteinte à la liberté de développement personnel ouvert des enfants, qui ne doit pas seulement être lié à un emploi futur, la garantie pour l'enfance pourrait aussi offrir une éducation aux droits civiques et constitutionnels, aux droits démocratiques et au droit du travail afin de préparer les enfants à devenir des adultes responsables dans la société et sur le marché du travail.

La proposition de FSE+ révisé inclut une nouvelle exigence de concentration thématique selon laquelle tous les États membres devraient allouer au moins 5% des moyens du FSE+ relevant de la gestion partagée à la lutte contre la pauvreté des enfants. La proposition de concentration thématique tient pleinement compte de l'élaboration en cours d'une recommandation du Conseil relative à la garantie pour l'enfance et des projets pilotes actuels. Ces 5% d'allocation du FSE+ sont plutôt limités eu égard aux défis que représente la pauvreté des enfants tels que soulignés dans les rapports les plus récents (voir le rapport conjoint 2021 sur l'emploi). Malheureusement, le Conseil européen a été plus prudent que la Commission concernant la garantie pour l'enfance.

La CES demande de veiller à ne pas promulguer un accès libre *simplement formel* à l'éducation, aux soins de santé et aux activités de loisirs et éducatives. Il est prouvé que, dans de nombreux États membres, des taux élevés de malnutrition, un accès restreint des enfants aux services d'accueil et à l'éducation, et même aux soins de santé, ont clairement des conséquences qui, à leur tour, créent des inégalités dans les milieux socio-économiques défavorisés auxquelles il est grand temps de s'attaquer une fois pour toutes. Des services inabornables, indisponibles et de qualité médiocre sont les résultats typiques de mesures d'austérité adoptées par les États membres dans l'utilisation des fonds européens, ce qui augmente les inégalités et la pauvreté parmi les jeunes générations.

Les inégalités en matière d'accès et de qualité des services d'accueil des enfants sont les plus marquées dans les pays où il existe une forte marchandisation de ces services par le secteur privé et ses fournisseurs. Il faut dès lors que les allocations de fonds et les investissements privilégient les prestations des services publics.

Recommandations de la CES pour l'initiative relative à la garantie pour l'enfance

La CES plaide pour que soient traitées les **inégalités socio-économiques affectant les familles** d'enfants exposés à la pauvreté et à l'exclusion sociale présentes depuis longtemps dans nos sociétés. La pauvreté et l'exclusion des enfants – et même la nécessité d'aide

² Résolution de la CES : Résolution sur le renforcement de la garantie européenne pour la jeunesse ; Repenser le combat contre le chômage des jeunes » – Comité exécutif 2-3 juillet 2020

supplémentaire – devraient être éradiquées. Il faut les identifier et ensuite **s’y attaquer** par le biais d’une aide universelle et de grande qualité en cas de handicap, d’une intensité de travail très faible voire nulle ou encore d’un niveau d’études médiocre. Les pays et régions doivent être dotés de services publics, accessibles, de grande qualité et efficaces pour les enfants et leurs parents. Toutes ces questions devraient être abordées de manière intégrée dans le cadre d’une initiative visant les personnes ayant besoin d’une aide supplémentaire.

La CES réclame une **augmentation du montant et de l’efficacité des transferts sociaux en faveur des familles dans le besoin** (là où cela s’avère nécessaire), auxquels doit s’ajouter l’aide à l’enfance, sans mélanger ni cumuler les contributions financières d’une façon qui brouillerait les résultats des objectifs respectifs et réduirait donc leur efficacité.

Il est essentiel d’édicter des **investissements intégrés dans les générations futures** garantissant que *tous* les enfants aient librement accès à des services de soins de santé, d’accueil de la petite enfance, d’éducation et de soins à domicile comme les partenaires sociaux européens le préconisent dans leur [déclaration commune](#). Le manque de cohérence entre les besoins des jeunes générations et la répartition des dépenses publiques pour répondre à ces besoins doit être pallié en permettant une marge de manœuvre budgétaire plus large en matière d’investissements publics dans des services gratuits, de qualité et accessibles d’éducation et de soins pour tous les enfants. En outre, le manque d’investissements dans la garde des enfants pénalise l’emploi des femmes.

La CES et la FSESP soulignent également la nécessité **de combattre la commercialisation croissante de ces services** parmi les États membres. Le principe 11 du SEDS doit être édicté en tant que droit individuel qui ne devrait **pas être considéré comme une marchandise** pour quiconque. Les droits des enfants, particulièrement les enfants ayant besoin d’aide face aux inégalités, ne doivent pas devenir un terrain destiné à servir des objectifs purement économiques et lucratifs. Il est donc crucial de consentir des investissements **publics** à long terme dans des services de grande qualité pour tous s’accompagnant de mesures de suivi spécifiques afin d’assurer que les fournisseurs de services privés ne spéculent pas sur les droits des enfants que les États membres et les autorités publiques devraient garantir.

La Commission européenne doit veiller, et les États membres doivent s’assurer, que l’aide supplémentaire aux enfants dans le besoin soit fournie **de sorte à ne pas davantage les marginaliser** par rapport à leurs pairs.

La CES insiste sur l’importance du **dialogue social** dans l’élaboration, la mise en œuvre et l’évaluation de la recommandation et dans les politiques et les actions de chacun des États membres. C’est pourquoi elle plaide pour que l’attention qui convient soit accordée au dialogue social dans la recommandation relative à la garantie pour l’enfance afin que les syndicats soient en mesure de se faire entendre dans les stratégies nationales pluriannuelles et dans les « plans d’action nationaux de garantie pour l’enfance ».

Outre le droit à une éducation formelle et aux soins dès la petite enfance, les équipements de loisirs pour tous devraient être améliorés et accessibles aux enfants en besoin d’une aide supplémentaire afin de parfaire leur développement personnel et leur croissance au sein de la société. Ces services doivent être rendus par du personnel professionnel.

La CES réclame des investissements dans du personnel hautement qualifié pour tous les services ainsi que dans du personnel spécialisé et en nombre suffisant pour prendre soin des enfants les plus exposés eu égard à leurs besoins propres, ce qui est particulièrement important pour les enfants souffrant d’un handicap ou de troubles psychologiques. Il faut également tenir compte des problèmes liés aux conditions de travail et de rémunération du personnel enseignant et éducatif : la sous-évaluation systématique du travail effectué affecte son importance sociale, entraîne une convergence des salaires vers le bas et perpétue la sous-rémunération des travailleurs.

La dimension de genre revêt une grande importance dans la garde d'enfants. Le secteur est très féminisé et compte parmi les plus concernés par la sous-évaluation et l'écart salarial entre les sexes. Il faut s'attaquer aux écarts de rémunération et de pension entre les sexes, notamment parce qu'ils ont une conséquence directe sur le bien-être des enfants, en particulier dans les ménages monoparentaux. Les hommes sont sous-représentés dans le secteur, ce qui contribue aux stéréotypes de genre concernant les rôles masculins et féminins sur le marché du travail ainsi que dans la société en général ; des efforts devraient donc être faits pour inciter davantage d'hommes à rejoindre la main-d'œuvre des services de garde d'enfants. Cela est également essentiel pour améliorer l'éducation, les soins et le soutien sans préjugés ni stéréotypes sexistes.

C'est pourquoi il est également crucial d'accorder une attention particulière aux filles parmi tous les enfants qui sont dans le besoin. La discrimination fondée sur le sexe, qui commence dès l'enfance, continue de priver les enfants de leur enfance et de limiter leurs chances - en touchant de manière disproportionnée les filles du monde entier. Les filles sont beaucoup plus susceptibles d'être privées de leurs droits, d'être exclues de l'école, d'être mariées de force et d'être victimes de violences, et leur voix reste sous-estimée, si tant est qu'elle soit du tout entendue. Cette atteinte à l'enfance prive également les nations de l'énergie et du talent dont elles ont besoin pour progresser. Cette situation est inacceptable.

L'allocation de fonds prévue pour la garantie pour l'enfance qui vise ceux ayant besoin d'une aide supplémentaire doit être augmentée et ajoutée au budget alloué à la lutte contre la pauvreté des enfants. La CES rappelle à ce propos l'importance de l'allocation de fonds structurels reposant sur le principe du partenariat garantissant l'implication des partenaires sociaux dans leur conception et leur suivi et adaptés aux besoins des nouvelles générations afin de prévenir l'aggravation des inégalités sociales parmi les enfants de milieux socio-économiques différents.

Les syndicats demandent également que la nouvelle facilité pour la reprise et la relance ainsi que les autres fonds européens tel le fonds européen de développement régional apportent aussi un financement en complément des 5% du FSE+.