Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15524
10 mai 2022

Éliminer la pauvreté extrême des enfants en Europe: une obligation internationale et un devoir moral

Rapport[1]
Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable
Rapporteur: M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

La condition des enfants les plus fragiles devient critique. Les derniers espoirs de réaliser l'objectif de développement durable des Nations Unies 1.2 ne survivront pas à la pandémie de covid-19: « D'ici à 2030, réduire de moitié au moins la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges souffrant d'une forme ou l'autre de pauvreté, telle que définie par chaque pays ».

En dépit des efforts déployés, la pauvreté, en particulier la pauvreté extrême des enfants, est loin d'être éradiquée. En Europe, trop de situations sordides persistent. En 2022, quels que soient son genre, ses origines, le statut de ses parents, un enfant ne devrait plus se coucher ou aller à l'école le ventre vide. Les enfants devraient être préservés de la maladie, des conditions de logement déplorables, des conséquences démesurées de la crise climatique, de l'exclusion, de l'absence d'accès à la santé, l'hygiène, l'éducation, la culture et au sport.

La coïncidence des urgences climatiques, migratoire, sanitaire et sociale exige des réponses fortes des pouvoirs publics pour mettre fin à la pauvreté extrême des enfants. Les États membres devraient adopter une approche globale dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté extrême des enfants, basée sur la Charte sociale européenne.

1. Renvoi en commission: Doc. 15107, Renvoi 4518 du 26 juin 2020.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 5
C. Exposé des motifs par M. Pierre-Alain Fridez, rapporteur 6
1. Introduction 6
2. L'extrême pauvreté des enfants doit susciter l'inquiétude en Europe 7
3. L'extrême pauvreté des enfants est multidimensionnelle et porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant 8
3.1. La nutrition 9
3.2. L'éducation 9
3.3. La santé 10
3.4. Le logement et le surendettement 10
3.5. L'accès à l'eau et à l'énergie 11
4. La covid-19 pousse toujours plus d'enfants vers la misère 12
5. Quelles options pour mettre fin à la pauvreté extrême des enfants ? 13
6. Conclusions 15

A. Projet de résolution[2]

1. En dépit des efforts déployés, la pauvreté, en particulier la pauvreté extrême des enfants, est loin d'être éradiquée. En Europe, trop de situations sordides persistent. En 2022, quels que soient son genre, ses origines, le statut de ses parents, un enfant ne devrait plus se coucher ou aller à l'école le ventre vide. Les enfants devraient être préservés de la maladie, des conditions de logement déplorables, des conséquences démesurées de la crise climatique, de l'exclusion, de l'absence d'accès à la santé, l'hygiène, l'éducation, la culture et au sport. Ces situations renvoient à des récits d'un autre siècle. Elles relatent autant d'insupportables atteintes aux droits humains sur les individus les plus vulnérables.

2. En 2021, la pandémie de covid-19 a poussé 150 millions de personnes de plus, à l'échelle mondiale, vers l'extrême pauvreté, en particulier des femmes et des filles, frappées de façon disproportionnée. En Europe, elle a entériné l'échec collectif des politiques publiques de lutte contre la pauvreté extrême des enfants. Nous ne serons pas en mesure d'atteindre l'objectif de développement durable des Nations Unies (ODD) n° 1: « Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde ». Sans l'intervention salutaire des États pendant la crise sanitaire, la situation déjà grave de ces enfants aurait pu être catastrophique. Concernant les effets néfastes de la pandémie sur l'effectivité des droits humains des filles et des garçons, l'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 2385 (2021) « L'impact de la pandémie de covid-19 sur les droits de l'enfant ».

3. La coïncidence des urgences climatique, migratoire, sanitaire et sociale exige des réponses fortes des pouvoirs publics pour mettre fin à la pauvreté extrême des enfants. Au regard de situations inacceptables et reprenant sa Résolution 2399 (2021) «Crise climatique et État de droit» précisant la nécessaire résilience climatique, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à manifester la volonté politique de s'attaquer à chacune des dimensions de la pauvreté extrême des enfants ; et à s'assurer que personne n'est laissé au bord du chemin.

4. L'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe à adopter une approche globale dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté extrême des enfants. Celle-ci implique des études d'impact prenant en compte tous les aspects de la pauvreté des enfants, comme autant de violations du bien-être et de l'intérêt supérieur de l'enfant, sans discrimination concernant ses origines, le milieu dans lequel il est né, sa famille, son genre et ses orientations personnelles.

5. À la lumière de ce qui précède, l'Assemblée encourage les États membres, au moment de la définition et de la préparation de leur politique publique de lutte contre la pauvreté extrême des enfants:

5.1. à renforcer leurs engagements contenus dans la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163) en particulier les articles 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) et 31 (droit au logement) et à veiller à ce que les constitutions nationales garantissent la couverture de ces droits, et qu'ils soient mis en œuvre ;

5.2. à traduire ces engagements en réalisations concrètes dans des plans d'action qui placent l'intérêt supérieur, le bien-être et le droit à être entendu des enfants au cœur des politiques publiques de lutte contre la pauvreté extrême d'ici à 2030 ;

5.3. à intensifier les efforts inclus dans leurs programmes de développement, en faveur des enfants afin de mettre fin en 2030 à l'extrême pauvreté des enfants partout dans le monde.

6. L'Assemblée exhorte, en rappelant sa Résolution 2410 (2021) « Intérêt supérieur de l'enfant et politiques pour assurer l'équilibre entre vie privée et professionnelle », les États membres à investir massivement dans la lutte contre la pauvreté extrême des enfants et à renouer, rapidement, avec les objectifs initiaux, fixés par les Nations Unies. Cet investissement vise à mettre en place l'équité environnementale et:

6.1. à s'assurer que tous les enfants vivant en Europe profitent d'une protection sociale universelle et gratuite, susceptible de fournir des soins suffisants et adaptés, tout en contribuant à une meilleure appropriation des enjeux du vivre-ensemble ;

6.2. à mobiliser les moyens massifs nécessaires pour initier une politique attentive couvrant les 1 000 premiers jours de vie afin de lutter contre les inégalités qui se développent dès cette période déterminante de l'enfance en prenant en compte l'accumulation des expositions auxquelles est soumis un individu, « son exposome » ;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 17 mars 2022.

6.3. à s'assurer que les enfants disposent d'un droit à l'alimentation en quantité et en qualité suffisantes. Pour atteindre cet objectif, elle propose aux États membres de supprimer la TVA sur les aliments de première nécessité ;

6.4. à mettre à disposition des enfants en situation de pauvreté, qui habitent dans les quartiers où elle se concentre, les structures et programmes nécessaires à l'épanouissement éducatif, sanitaire, culturel et sportif et à adopter des mesures financières d'aide à la sortie de la pauvreté telles que des allocations pour enfants suffisantes ;

6.5. à favoriser, concernant les mobilités, l'accès des parents aux primes à la conversion écologique afin de s'assurer que les bénéfices de la transition environnementale profitent à chaque individu et ne créent pas de nouvelles inégalités ;

6.6. à permettre un meilleur dépistage, par les services de santé scolaire, des problèmes de développement des enfants, et notamment des troubles cognitifs et sensoriels et à en assurer le suivi ;

6.7. à garantir l'accès des enfants à des services de santé, y compris des soins dentaires préventifs et réparatoires, gratuits et suffisants, puisque les dents sont un marqueur social fort des inégalités ;

6.8. à s'assurer que les logements où habitent ces enfants profitent des travaux d'efficacité énergétique et que leurs parents reçoivent bien les aides prévues en cas de hausse immodérée de l'énergie.

7. L'Assemblée encourage les neuf États membres qui n'ont pas encore ratifié la Charte sociale européenne révisée à reprendre leurs travaux pour y adhérer. Elle appelle à ratifier le Protocole additionnel à la Charte prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158) afin d'accélérer de concert les efforts dans la lutte contre l'extrême pauvreté des enfants. Elle invite aussi la Suisse et le Liechtenstein à signer et ratifier la Charte.

8. L'Assemblée salue l'initiative récente de l'Union européenne d'instaurer une Garantie européenne pour l'enfance. Elle encourage les États membres à soutenir cette initiative ou à adopter des politiques dans ce sens. Elle appelle les États membres:

8.1. à assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de cette garantie au niveau parlementaire, prenant en compte la voix des enfants, conformément à la Résolution 2414 (2022) « Le droit d'être entendu: la participation de l'enfant, principe fondamental des sociétés démocratiques » ;

8.2. à appuyer les efforts des services éducatifs pour l'intégration des enfants les plus vulnérables et pour la lutte contre les inégalités.

9. L'Assemblée renouvelle son souhait de synergies entre le Conseil de l'Europe et les agences de l'Union Européenne en charge du pilier européen des droits sociaux. Elle renouvelle son invitation à l'Union européenne à accéder à la Charte sociale européenne.

10. Enfin, l'Assemblée se propose de faire un point d'étape à mi-parcours, en 2026, sur la mise en place de l'équité environnementale dans les politiques publiques et l'avancement des différentes interventions publiques en Europe dédiées à la lutte contre la pauvreté extrême des enfants, en vue de réaliser l'objectif de développement durable 1.2.

B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution … (2022) « Éliminer la pauvreté extrême des enfants en Europe: une obligation internationale et un devoir moral ». La pauvreté des enfants est loin d'être éradiquée en Europe. Suite à la pandémie de covid-19, elle a repris sa croissance après des décennies de d'améliorations. L'Assemblée propose de profiter de l'élan contre la pandémie de covid-19 pour renouer avec l'ambition mondiale initiale de mettre fin à la pauvreté extrême d'ici à 2030.

2. L'Assemblée félicite le Comité des Ministres qui poursuit ses efforts et maintient la lutte contre la pauvreté extrême des enfants parmi les objectifs de la nouvelle stratégie relative aux droits de l'enfant (2022-27) et l'invite à suivre le développement et la mise en œuvre de stratégies nationales de prévention et de lutte.

3. L'Assemblée appuie l'action de l'Union européenne dans la mise en œuvre de la Garantie européenne pour l'enfance. Elle demande au Comité des Ministres d'appuyer cette initiative:

3.1. en prenant en compte l'urgence de se saisir de l'extrême pauvreté des enfants afin de l'éradiquer d'ici à 2030, en application de l'objectif de développement durable des Nations Unies 1.2 ;

3.2. en contribuant autant que possible aux travaux de l'Union européenne à l'échelle continentale, y compris en appuyant la mise en place d'un réseau de coordinateurs nationaux et dans le cadre de projets de coopération conjoints ;

3.3. en encourageant les États membres du Conseil de l'Europe à placer l'intérêt supérieur et le bien-être des enfants au cœur des politiques publiques de lutte contre la pauvreté extrême d'ici à 2030 ;

3.4. en soutenant les efforts pour faire entendre la voix des enfants dans la mise en place des politiques de lutte contre la pauvreté extrême.

4. L'Assemblée réitère son appel au Comité des Ministres à plaider pour l'ouverture de négociations dans les meilleurs délais, en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), afin de renforcer la cohérence des normes européennes en matière de droits socio-économiques.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 17 mars 2022.

C. Exposé des motifs par M. Pierre-Alain Fridez, rapporteur

1. Introduction

1. S'il fallait répondre à la question « comment vont les enfants ? », je dirais: « pas si bien que cela aujourd'hui en Europe; la condition des plus fragiles devient critique ». Les derniers espoirs de réaliser l'objectif de développement durable des Nations Unies (ODD) 1.2 ne survivront pas à la pandémie de covid-19: « D'ici à 2030, réduire de moitié au moins la proportion d'hommes, de femmes et d'enfants de tous âges souffrant d'une forme ou l'autre de pauvreté, telle que définie par chaque pays »[4].

2. Dans son rapport « Éradiquer la pauvreté des enfants en Europe »[5], notre collègue, M[me] Sevinj Fataliyeva (Azerbaïdjan, CE/AD), nous alertait déjà en 2014: la pauvreté des enfants fait sa réapparition en Europe. Cette préoccupation avait été vivement partagée par le Comité des Ministres dans sa réponse à la Recommandation 2044 (2014) et renouvelée à travers sa déclaration du 11 décembre 2019[6]. Dans sa Résolution 1995 (2014), l'Assemblée parlementaire exhortait déjà les États membres du Conseil de l'Europe à redoubler d'efforts dans la lutte contre la pauvreté. Manifestement, cet avertissement n'a pas été entendu.

3. À l'occasion d'une réunion conjointe des sous-commissions sur les enfants et sur la Charte sociale européenne[7], nous avions eu l'occasion de nous interroger sur le thème « Un quart des enfants risquent l'exclusion sociale en Europe — que doivent faire les parlements pour les protéger ? » Si la pauvreté des enfants demeure une source d'inquiétude majeure en Europe, c'est que l'extrême pauvreté y est alarmante. Bien avant la pandémie de covid-19, elle continuait à croître dans nos sociétés prospères. C'est avec l'objectif de tirer un bilan des actes menés depuis 2014 et l'ambition de mobiliser efficacement contre ce fléau destructeur de l'intérêt supérieur de l'enfant que M. Andrej Hunko (Allemagne, GUE) a initié une proposition de résolution qui a été renvoyée à la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable en mai 2020. Le 7 juillet 2020, j'ai été désigné rapporteur.

4. L'échec de la lutte contre la pauvreté extrême est, à ce jour, collectif. Nous devons nous reprendre et inverser la tendance. Alors que la stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021) s'achève et qu'une nouvelle stratégie vient d'être lancée[8], ne serait-il pas opportun, à la lumière des normes et de la déclaration du Comité des Ministres de poursuivre les efforts en vue d'une protection sociale plus large , de promouvoir une politique sociale intégrée et de mieux mesurer et combattre la pauvreté des enfants ?

5. La pandémie de covid-19 n'est pas un choc temporaire sur nos économies et nos sociétés. Ses effets seront ressentis pendant des décennies comme l'a exposé M. Hunko dans son rapport intitulé « Surmonter la crise socio-économique déclenchée par la pandémie de covid-19 »[9]. La pandémie est un catalyseur, qui souligne et amplifie, à travers le monde, les faiblesses de la protection des enfants, y compris en Europe. Pour la première fois depuis 1998, selon la Banque mondiale, les taux de pauvreté repartiront à la hausse du fait de l'entrée en récession de l'économie mondiale et de la baisse sévère du PIB par habitant. La pandémie de covid-19 pourrait, d'après les mêmes sources, pousser 150 millions de personnes de plus vers l'extrême pauvreté[10]. Avant la crise actuelle, l'UNICEF comptait déjà 385 millions d'enfants en situation d'extrême pauvreté dans le monde. Bien qu'il n'existe pas de statistiques pour l'ensemble des États membres, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relevait, avec inquiétude, dans sa déclaration du 11 décembre 2019 que plus d'un enfant sur quatre vivait sous le seuil de pauvreté et appelait les États membres à agir. La situation actuelle pourrait être glaçante, je le crains.

6. Il est difficile de distinguer avec précision pauvreté et pauvreté extrême. Les définitions varient selon les pays et les possibilités de répondre aux besoins des individus. La pauvreté est « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable ou chronique des ressources, des moyens, des

---

4. Bien avant la pandémie de covid-19, la Commission européenne a accepté son échec face à la lutte contre la pauvreté alors même qu'une Europe sociale était née au sommet de Göteborg. La Banque mondiale a déclaré qu'elle ne serait pas en mesure de réaliser son mandat qui était de mettre fin à l'extrême pauvreté dans le monde à l'horizon 2030. L'UNICEF a aussi reconnu, comme ses partenaires, que l'ODD 1.2 n'était plus atteignable.
5. Doc. 13458.
6. Déclaration du Comité des Ministres relative à la pauvreté des enfants, adoptée le 11 décembre 2019.
7. Procès-verbal, AS/Soc/Enf/ESC (2019) PV 02.
8. Conférence à haut niveau pour le lancement de la Stratégie pour les droits de l'enfant (2022-2027), Rome, 7-8 avril 2022.
9. Doc. 15310.
10. «Further 150m people face extreme poverty by 2022, warns World Bank», *The Guardian*, 7 octobre 2020.

choix, de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux »[11]. Si la Banque mondiale a décidé d'adopter une approche purement monétaire pour qualifier l'extrême pauvreté, soit 1.9 $US par jour, les Nations Unies et le Conseil de l'Europe ont choisi d'y voir plus qu'un manque de revenus pour mieux apprécier la complexité du phénomène. Les effets à long terme de la pauvreté extrême sur le développement des enfants peuvent être importants même si la situation est temporaire.

7. La lutte contre l'extrême pauvreté comprend de multiples dimensions qui dépassent le seul critère de richesse. Elle comporte une dimension éducative, l'accès aux services de base, l'accès à la santé et le droit à la sécurité. La pandémie de covid-19 ajoute une difficulté. Non seulement des personnes en situation de pauvreté peuvent connaître la pauvreté extrême, mais surtout celles qui avaient réussi à en sortir pourraient y sombrer à nouveau[12]. Face à un avenir incertain, il faudrait mobiliser des solutions créatives. Comme le remarque la Secrétaire générale adjointe des Nations unies, Amina Mohammed, il faut prendre en compte l'urgence climatique qui peut être perçue comme la chance inouïe de « débloquer des bénéfices socio-économiques massifs et accélérer les transformations structurelles vers le développement durable » à l'occasion du lancement de l'Alliance pour l'éradication de la pauvreté, formée par 39 pays en juin 2020[13].

8. Dans le cadre de mes travaux, j'ai pu consulter des experts et partenaires sur la situation des enfants en situation de pauvreté extrême. J'ai pu échanger sur les instruments à notre disposition pour mettre fin à ce phénomène. La commission des questions sociales, de la santé et du développement durable a reçu, le 17 juin 2021, M. Jacques Vandenschrik, président de la Fédération européenne des banques alimentaires (FEBA) ; M. Zachary Parolin, chercheur au centre d'études de la pauvreté et de la politique sociale auprès de l'Université de Columbia (États-Unis) et professeur assistant à l'Université Bocconi (Italie) et M^{me} Lucia Ďuriš Nicholsonová, présidente de la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen. Cette réunion fut introduite par M. Bjørn Berge, Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe.

2. L'extrême pauvreté des enfants doit susciter l'inquiétude en Europe

9. Près de 385 millions d'enfants dans le monde, soit 19,5 % des enfants de la planète, vivent en situation d'extrême pauvreté, pour 9,2 % des adultes[14]: c'est-à-dire avec moins de 1,90 $US par jour. En 2018, l'UNICEF estimait que 22 millions d'enfants vivaient sous le seuil de pauvreté en Europe et en Asie centrale[15]. Le rapport est illustré de situations relevant de l'extrême pauvreté des enfants en Arménie, en Roumanie, en Serbie et en Turquie. La situation est inquiétante dans l'ensemble des États membres si on considère le profil type de l'enfant en situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté. Si les pays de la région ont connu une importante croissance économique au cours de vingt dernières années, la surexposition des enfants démontre que le partage de la richesse et du progrès est inégalement réparti, abandonnant le groupe des enfants à sa vulnérabilité. Il est bien regrettable de noter que la pauvreté extrême a continué de progresser pendant cette période de croissance presque ininterrompue.

10. Cette situation démontrerait que les politiques familiales n'ont pas fourni la protection nécessaire aux enfants et supposerait donc que nos pays sont en infraction avec l'article 2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant qui précise que le droit à la protection s'applique « à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation. »

11. Nous manquons de données chiffrées précises sur le nombre d'enfants pauvres ou victime de l'extrême pauvreté. Selon la Banque mondiale, la population pauvre est concentrée dans des zones rurales, peu instruites et essentiellement issues des populations elles-mêmes vulnérables. Les enfants sont particulièrement fragiles et tout particulièrement les filles et les jeunes femmes, les enfants handicapés , les

11. www.ohchr.org/fr/Issues/Poverty/Pages/About.aspx.
12. Doc. 15310 «Surmonter la crise socioéconomique déclenchée par la pandémie de covid-19» et Doc. 15311 «L'impact de la covid-19 sur les droits de l'enfant».
13. IISD-SDG Knowledge Hub, 1 septembre 2020, «39 Countries Form Alliance for Poverty Eradication» (39 pays forment une alliance contre la pauvreté).
14. Voir le site cité dans la Déclaration du Comité des Ministres relative à la pauvreté des enfants du 11 décembre 2019, https://data.unicef.org/.
15. «Ending Child Poverty Promoting social protection to tackle child poverty», UNICEF, octobre 2018.

enfants migrants, réfugiés et apatrides, les enfants issus de minorités et ceux en détention. En tant que rapporteur général de la Campagne parlementaire pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants, j'ai déjà eu l'occasion de m'insurger contre la détresse et la misère imposées aux enfants migrants.

12. À l'horizon 2030, deux tiers des plus pauvres vivront dans des économies en situation de fragilité ou de conflit. Alors que la première mission de notre Organisation est d'assurer la paix, l'Europe n'est pas exempte de zones de conflits. L'impact des combats sur les civils habitant dans des zones comme le Donbass, le Haut-Karabakh et dans les zones frontalières entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan est terriblement inquiétant. Pour rappel, l'objectif du Groupe de la Banque mondiale qui consiste à mettre fin à l'extrême pauvreté en une génération comprend un objectif chiffré. Le taux d'extrême pauvreté ne devrait pas dépasser 3 % de la population mondiale en 2030. Le second objectif de la Banque mondiale est de favoriser une prospérité partagée en permettant d'accélérer la croissance des revenus des 40 % de la population la plus pauvre dans chaque pays. La Banque a reconnu qu'elle ne pourra pas réaliser cet objectif. Elle intervient dans 145 pays, y compris des États membres du Conseil de l'Europe.

13. La pauvreté des enfants impose des défis aux autorités publiques. Les solutions nécessitent souvent du sur-mesure. Ces défis, l'Assemblée exhortait déjà les États membres à les relever dans sa Résolution 1995 (2014) « Éradiquer la pauvreté des enfants en Europe ». Ils sont décrits par l'UNICEF ainsi: les programmes de protection sociale à l'avantage des enfants et des familles n'ont pas été prioritaires dans de nombreux pays d'Europe et d'Asie centrale ; certains gouvernements n'offrent pas de protection sociale aux adolescents de plus de 14 ans ; les budgets gouvernementaux pour la protection sociale sont limités et il y a un manque de ressources humaines pour des programmes efficaces de protection sociale ; les services sociaux sont limités ou indisponibles, surtout dans les régions rurales.

14. Les familles qui ne reçoivent pas assez d'aides pour garder leurs enfants handicapés à la maison sont plus susceptibles de les placer dans des établissements. Ceux qui devraient bénéficier de la protection sociale font face à des obstacles tels que des procédures bureaucratiques et le manque d'informations sur leurs droits et les programmes ; les prestations et les services de protection sociale demeurent fragmentés et cloisonnés, ce qui signifie que les enfants et les familles ne reçoivent pas le soutien intégré nécessaire pour surmonter les multiples défis et vulnérabilités auxquels ils sont confrontés ; les personnes les plus vulnérables à la pauvreté - y compris celles qui bénéficient d'une protection sociale - sont victimes de discrimination. Par exemple, il arrive que des familles issues de communautés roms ne récupèrent pas les avantages auxquels elles ont droit. Un soutien juridique est nécessaire pour aider les familles à revendiquer leurs droits.

15. L'égalité des chances pour tous les enfants était au cœur de la stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021)[16]. Cette stratégie a donné l'occasion d'une évaluation à mi-parcours[17]. À cette occasion, le Directeur général des Droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe, M. Christos Giakoumopoulos, a souligné que les droits de l'enfant et leurs défenseurs ont joué un rôle décisif dans la promotion de l'interprétation dynamique des droits humains: du développement des droits sociaux à l'introduction d'une justice transgénérationnelle, par exemple, en exigeant de la génération aux commandes qu'elle garantisse un environnement sain. La rapporteure M^me^ Maria-Andriani Kostopoulou, présidente du comité ad hoc pour les droits de l'enfant (CAHENF)[18] a clos la conférence en insistant sur « l'absence d'égalité des chances, qui se manifeste par une augmentation ou une persistance de la pauvreté, de l'exclusion et de la discrimination, détruit les rêves et les aspirations des enfants et divise les sociétés ». Alors que la quatrième stratégie (2022-2027) vient d'être lancée, les 7-8 avril 2022, ce combat restera un des axes majeurs de développement du Conseil de l'Europe. Lors de l'audition tenue par la commission, le Secrétaire Général adjoint a insisté sur la nécessité d'efforts collectifs.

3. L'extrême pauvreté des enfants est multidimensionnelle et porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant

16. La pauvreté extrême des enfants est avant tout celle des parents. Cette réalité est encore plus vraie quand la famille est monoparentale[19]. Lorsque les revenus dépendent d'emplois de l'économie informelle, elle devient un défi non seulement de société, mais surtout entraîne des conséquences non seulement difficilement envisageables, mais souvent funestes[20].

---

16. http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a920c.
17. Voir https://www.coe.int/fr/web/children/strengthening-the-rights-of-the-child-as-the-key-to-a-future-proof-europe.
18. En 2020, le CAHENF a été transformé en Comité directeur pour les droits de l'enfant (CDENF) afin de prendre en compte son établissement permanent, www.coe.int/fr/web/children/cdenf.
19. En 2019, d'après l'INSEE, un enfant sur huit grandissait en France dans une famille où aucun parent n'avait d'emploi. 75 % de ces enfants sont en situation de pauvreté monétaire. INSEE, 2020, «Portrait social de la France».

17. Le Québec a régulièrement analysé les effets de la pauvreté sur les enfants[21]. Plus d'une centaine d'indicateurs ont été définis et repris pour illustrer les écarts de santé, tant sur le plan de la santé physique que de la santé mentale, du développement et de l'adaptation sociale entre les enfants pauvres et ceux de familles plus aisées. À travers ces rapports réguliers, les autorités ont constaté que les écarts de santé observés chez les enfants québécois les plus favorisés et les plus défavorisés sont d'une « ampleur déconcertante ». Ces écarts ne s'amenuisent pas au fil des années. Des hospitalisations et des décès sont associés à la pauvreté des enfants. En éradiquant la pauvreté, toutes ces incidences négatives, qui alimentent un cercle vicieux, pourraient être évitées.

18. Nos États ont pris des engagements fermes concernant les droits de l'enfant avec les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies. La pauvreté extrême est une atteinte à leur intérêt supérieur. Cette vulnérabilité a des effets néfastes sur leur bien-être avec des conséquences en cascade. À travers leur cadre référentiel, les Nations Unies comptent cinq secteurs où l'intervention en faveur des enfants peut provoquer le changement.

3.1. La nutrition

19. Le lien entre obésité et pauvreté est largement connu. Notre Assemblée a travaillé sur ce sujet à plusieurs occasions, notamment avec la Résolution 1804 (2011) et la Recommandation 1966 (2011) «La protection des enfants et des jeunes contre l'obésité et le diabète de type 2 ». C'est un des sujets de santé publique les plus préoccupants. L'obésité se propage telle une autre pandémie accompagnée de son cortège de maladies chroniques réduisant l'espérance de vie. Je rappellerai aussi la récente Résolution 2373 (2021) « La discrimination à l'égard des personnes atteintes de maladies chroniques et de longue durée » initiée par notre collègue, M^me^ Martine Wonner (France, ADLE). D'après l'Organisation mondiale de la santé, l'Europe serait la plus touchée après l'Amérique du Nord. Elle frappe les enfants, en particulier ceux en situation de pauvreté qui ont besoin d'une éducation appropriée, d'un plus grand accès à une nourriture de meilleure qualité, plus équilibrée; ainsi que d'activités physiques. Je note que dans beaucoup de cas, l'accès à un repas équilibré et sain est assuré par l'école, ce qui a multiplié les défis lors de la fermeture des établissements scolaires pendant la pandémie de covid-19[22].

20. Heureusement, nos sociétés européennes ne connaissent généralement plus la faim - mais la faim persiste pour certaines personnes en situation d'extrême pauvreté. La pandémie nous a rappelé cette réalité bien triste. La dépendance des familles à la solidarité pour se nourrir existe de longue date, mais elle s'est considérablement aggravée pendant la pandémie. Entre avril et juin 2020, les banques alimentaires britanniques ont comptabilisé plus de 100 000 nouveaux bénéficiaires. Le surcroît d'activité y est estimé à 61 % pour la totalité de l'année[23]. En Belgique[24], 500 000 personnes ont recours à l'aide alimentaire et les associations regrettent que le pays n'ait pas inscrit le droit à l'alimentation dans sa Constitution. En France, la fondation française Break Poverty estime que la crise a plongé plus de 100 000 nouveau-nés dans la précarité alimentaire[25]. D'après le Secours catholique français, 40 % des ménages précaires n'étaient plus en mesure de couvrir leur dépense quotidienne en nourriture en novembre 2020. La solidarité a été extraordinaire pendant la crise, mais ces images de maraudes et de files avant la distribution de nourriture sont choquantes dans nos sociétés prospères.

3.2. L'éducation

21. L'éducation demeure la meilleure assurance contre la menace de la pauvreté installée sur plusieurs générations. Elle permet d'accéder à un métier et de jouer un rôle dans la société. La pandémie a imposé la fermeture des écoles et la pauvreté a empêché des élèves non seulement de poursuivre leur scolarité, mais les a aussi privés d'activités physiques nécessaires à leur développement, et bien souvent d'un repas équilibré et sain. La façon dont les familles les plus modestes ont traversé la crise sanitaire est particulièrement préoccupante en raison de la difficulté d'accéder aux équipements technologiques nécessaires pour l'enseignement à distance.

---

20. «Woman in 'extreme poverty' found dead next to crying baby in Glasgow», *The Guardian*, 25 août 2020.
21. Troisième rapport national sur l'état de santé de la population du Québec - Riches de tous nos enfants. La pauvreté et ses répercussions sur la santé des jeunes de moins de 18 ans, Publications du ministère de la Santé et des Services sociaux (gouv.qc.ca).
22. Union européenne, «Surpoids et obésité ».
23. «Extreme poverty 'will double by Christmas' in UK because of Covid-19», *The Guardian*, 14 septembre 2020,.
24. «En Belgique, on crie famine», *Le Vif*, 12 février 2021.
25. La campagne «Urgence Premiers Pas» de Break Poverty Foundation est soutenue par des industriels de l'alimentation infantile et de la petite enfance.

22. La pauvreté se transmet de générations en générations et un enfant né dans une famille en situation de pauvreté extrême a peu d'opportunités de s'en extraire, sans aide extérieure. C'est particulièrement vrai pour ceux qui cumulent les vulnérabilités. Une éducation de qualité doit soutenir et promouvoir les droits humains, la démocratie et la règle de droit. Elle doit apporter aux enfants les outils afin de décider par eux mêmes et assurer la transmission de compétences pour une culture de la démocratie et de l'inclusion.

23. La pauvreté est cruelle envers les filles à travers le monde, qui d'après la fondation Bill & Melinda Gates, renoncent systématiquement à une formation, après leur départ de l'école. Dans ces circonstances, elles sont non seulement privées de la jouissance de leur enfance, mais surtout de la maîtrise de leur vie.

24. La pandémie de covid-19 a renforcé le phénomène du décrochage scolaire qui frappe déjà les enfants en situation de pauvreté, particulièrement extrême. L'absence de diplôme ou de formation contribue à perpétuer la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre.

3.3. La santé

25. Dans sa Résolution 2284 (2019) « Répondre aux besoins de santé des adolescents en Europe », l'Assemblée rappelait que la santé est un droit humain et que des services de santé appropriés à chaque groupe d'âge sont une composante essentielle des sociétés solidaires et démocratiques. Dans la mesure où tous les enfants en situation de pauvreté extrême se retrouvent au carrefour de vulnérabilités, leur santé est particulièrement exposée.

26. Les enfants les plus pauvres sont malheureusement ceux qui ont le moins accès aux soins dentaires, avant tout pour des raisons de coût et de professionnels en nombre insuffisant. Au-delà des conséquences d'une bouche mal soignée pour l'ensemble de l'organisme, les dents sont un marqueur social fort. Les enfants les plus pauvres sont trop souvent privés de soins préventifs et réparatoires. Au-delà de la réponse des pouvoirs publics, l'accès aux soins est compliqué par une organisation du marché défavorable aux plus fragiles, décrite par le chercheur Olivier Cyran[26]. L'accès à des soins de santé gratuits et suffisants est nécessaire pour permettre à ces enfants de sortir de la pauvreté extrême.

27. Le respect des règles d'hygiène est tout aussi important. Au-delà de l'hygiène corporelle, chacun et chacune doit être en mesure de veiller à un certain degré d'hygiène de vie qui couvre l'alimentation, le sommeil et le rythme de vie. C'est un respect que l'on doit non seulement à son corps, mais aussi à soi et à son entourage. Alors que les enfants marqués par le syndrome d'alcoolisation du fœtus ne représentent, aux États-Unis[27], qu'un 1 % des naissances, ces enfants rencontrent massivement l'échec scolaire. Le tabac, quant à lui, empêche le développement de l'embryon: il aurait aussi un impact sur le comportement du futur adulte.

28. La pauvreté pèse enfin sur la santé mentale des individus[28]. Le surcroît de stress causé par la pandémie de covid-19 n'a fait que dégrader davantage le niveau de tension chez les adultes et donc chez leurs enfants alors que leur condition était déjà très mauvaise. Au Royaume-Uni, le nombre de personnes ayant traversé un épisode dépressif, début 2021, a doublé. 35 % des personnes ayant reconnu ne pas pouvoir faire face à des dépenses inattendues ont connu un épisode dépressif contre 21 % avant la pandémie. Ces dépressions touchent plus les personnes de couleur noire ou issues de minorités, mais aussi les jeunes femmes et les personnes en situation de handicap. La crise a aussi considérablement dégradé la condition des enfants en situation de handicap puisque les parents ont dû assumer des coûts supplémentaires. La question de la violence domestique, qui touche toute la société, a pu dégrader la condition de ces enfants. Les effets de la crise seront certainement tenaces pendant très longtemps.

3.4. Le logement et le surendettement

29. Le bien-être des enfants dépend largement de la qualité du domicile des parents et de sa capacité à inspirer la confiance et la sécurité. Le logement est au centre des préoccupations de cette Assemblée depuis 1949. Dans sa Résolution 2285 (2019) « Un développement urbain durable propice à l'inclusion sociale », elle demandait aux États de promouvoir un habitat fondé sur les droits humains afin que personne ne soit laissé

---

26. «Interview de Olivier Cyran: «Ne pas avoir les moyens de se soigner les dents est une politique de guerre sociale», *Libération*, 25 mai 2021.
27. «The Way to Beat Poverty»,*New York Times*, 12 septembre 2014.
28. Joseph Rowntree Foundation, Rachel Casey, 12 mai 2021, «Relieve the pressures of poverty to improve our mental health».

de côté, et à prêter attention aux besoins spécifiques des enfants, des personnes âgées, des femmes, des migrants et des réfugiés, des pauvres et des personnes handicapées ». Cette résolution reste pertinente dans l'ensemble de ses éléments.

30. L'accumulation de la dette des parents a aussi des effets néfastes sur le destin des enfants[29]. Il appartient aux gouvernements de mettre en œuvre des politiques de lutte contre le surendettement. Malgré les efforts, le phénomène a été endigué, mais il continue de frapper les plus pauvres[30]. Elle pose le problème de la transmission de la pauvreté entre générations.

31. La crise sanitaire a particulièrement frappé les parents issus de minorités ethniques, souvent sur-représentés dans les emplois peu qualifiés dans les secteurs qui furent les plus sévèrement affectés par la pandémie. La menace de perdre son toit est vivace alors que les revenus rentrent de façon plus irrégulière. Cette crainte sur l'emploi et le logement gagne des familles qui avaient réussi à s'extraire de la pauvreté, mais aussi de ceux qui voient leur niveau de revenu baisser, et qui s'inquiètent de la façon dont ils vont pouvoir payer leur loyer. La Joseph Rowntree Foundation s'inquiète des implications sur la santé mentale de la population britannique en général. Elle demande que tout soit mis en œuvre pour la reconstruction de la société sur des piliers forts qui seraient: une sécurité sociale capable de soutenir les personnes dans les épisodes difficiles, des emplois de bonne qualité, un logement décent, à loyer modéré et sûr. Elle appelle les autorités nationales à proposer des logements stables où les personnes peuvent déployer leurs racines et envisager une vie meilleure avec leur famille[31]. La pandémie est une occasion historique de repenser nos sociétés.

3.5. L'accès à l'eau et à l'énergie

32. Alors qu'une large majorité des habitants de l'Union européenne a accès à l'eau potable[32], la question se pose toujours concernant sa qualité et son prix sur l'ensemble du continent. C'est aussi l'occasion de s'interroger sur l'ensemble des services essentiels. Comme leurs parents, les enfants doivent non seulement pouvoir s'assurer une hygiène satisfaisante, mais aussi accéder à des moyens de transport répondant à leurs besoins pour se rendre à l'école ou pour accéder au sport et à la culture. Il est regrettable que les personnes les plus pauvres se retrouvent à se côtoyer, habitant dans des quartiers ou des zones mal raccordés aux grands axes de déplacements, à proximité d'écoles dénuées de mixité sociale, privées de la diversité des activités culturelles et sportives. Ces circonstances pèsent sur la condition des enfants et déterminent leur avenir. Elles forment un sol de glue et renforcent les inégalités.

33. Au-delà de l'accès à l'eau potable, la question du raccordement aux commodités essentielles des foyers où vivent les enfants est posée. Les dysfonctionnements ont des effets disproportionnés sur les foyers les plus vulnérables. Les enfants qui y habitent subissent avant tout la pauvreté de leurs parents. La Banque de développement du Conseil de l'Europe estimait en 2019 qu'environ 30 millions de personnes souffraient de la pauvreté énergétique sur le continent[33]. Dans son rapport, la Banque remarquait que le prix de l'énergie et les niveaux des revenus influencent la consommation d'énergie à différents niveaux d'intensité et dans différentes directions. Elle ajoute que « À court terme, l'évolution du prix de l'énergie (qu'il s'agisse d'électricité ou de gaz) ou des niveaux de revenus des ménages a un impact faible sur la consommation d'énergie des ménages. À long terme, la demande d'énergie des ménages a tendance à fluctuer davantage ». La qualité des logements est détériorée. Il semble que les personnes en situation de risque de pauvreté habitent surtout des pays où la pauvreté énergétique est plus forte. La Banque notait aussi que dans 18 pays la croissance du revenu des 20 % les plus modestes a été inférieure à l'augmentation du coût de l'énergie entre 2007 et 2019. L'énergie est un facteur d'appauvrissement.

34. Les enfants qui connaissent la pauvreté extrême l'héritent de leurs parents et risquent de la reproduire avec leur propre descendance. Ils ont moins accès à l'hygiène élémentaire, au sens large du terme. Ils vivent souvent dans des environnements insalubres, habitent des logements indécents et mal chauffés où ils ne se sentent pas en sécurité et où ils ne peuvent faire leurs devoirs dans des conditions convenables. Ils ne

---

29. «Extreme poverty blights even the lives of those who work», *The Guardian*, 9 décembre 2020.
30. «En fort recul, le surendettement se concentre désormais sur les ménages les plus pauvres», *Le Monde*, 6 février 2020.
31. «Good jobs and stable homes - a platform for building a better life», Joseph Rowntree Foundation, Katie Schmucker, 7 mai 2021.
32. Pour suivre les travaux récents du Parlement européen en matière d'accès à l'eau potable, voir www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/society/20181011STO15887/eau-potable-dans-l-ue-meilleure-qualite-et-meilleur-acces.
33. Banque de développement du Conseil de l'Europe, mars 2019, «Energy Poverty in Europe: How Energy Efficiency and Renewables Can Help», (en anglais uniquement).

peuvent pas faire de sport en raison de l'absence d'infrastructures dédiées, ne profitent pas d'une nourriture équilibrée et subissent la malbouffe. Ils sont à l'écart des services de santé, éducatifs et culturels que l'on trouve dans les centres-villes. C'est sur ce terrain que se développent les inégalités, s'abime la santé mentale et se développent des frustrations.

4. La covid-19 pousse toujours plus d'enfants vers la misère

35. La pandémie de covid-19 est, à elle seule, à l'origine d'une augmentation de 7 % de la pauvreté extrême dans le monde d'après la fondation Bill et Melinda Gates. Les progrès de la lutte contre la pauvreté et l'extrême pauvreté sont derrière nous. Il faut se résigner à reconnaitre la réalité d'une augmentation de l'extrême pauvreté chez les enfants avec les conséquences que cela peut avoir sur l'équilibre de nos sociétés. « Nous avons reculé de 25 ans en 25 semaines », relève sèchement le rapport des gardiens 2020[34].

36. L'Organisation internationale du travail (OIT) a dévoilé à l'occasion de son rapport annuel sur les salaires[35] que 3,7 milliards $US avaient été perdus en revenu en 2020 et que la pandémie avait tiré leur valeur vers le bas. La situation est inégale en Europe. Si dans certains pays, une augmentation artificielle est visible en raison des plans massifs d'aides, la chute du revenu moyen est marquée dans plusieurs pays où les statistiques existent comme le Royaume-Uni. Cette baisse a davantage touché les personnes les plus faiblement rémunérées, mais aussi les femmes. Dans la mesure où celles-ci en ont plus souvent la garde, nous sommes en droit de craindre un impact négatif sur les enfants. Si l'OIT reconnait que des systèmes de salaire minimum et des politiques salariales adéquates peuvent effectivement garantir un niveau de vie satisfaisant, elle regrette les effets de la pandémie sur le renforcement des inégalités.

37. La pandémie de covid-19 a introduit un risque additionnel pour les familles qui venaient de sortir de la pauvreté extrême ou qui ne la connaissaient plus. Alors que le souvenir de cette situation est encore frais, elles vivent dans la crainte de retomber dans cette situation. C'est particulièrement perceptible dans les familles vulnérables où au moins un membre est en situation de handicap, issues de la migration ou appartenant à des minorités comme les Roms. Le spectre d'un retour à la pauvreté peut devenir permanent malgré la résilience dont font preuve ces familles, comme le démontre le chercheur américain Homi Kharas[36].

38. L'UNICEF a publié les projections les plus effrayantes. Elle estime que le nombre d'enfants vivant dans des familles pauvres à travers le monde pourrait augmenter de 117 millions[37] d'enfants en 2020 pour atteindre 691 millions. Dans ce contexte, il est absolument nécessaire d'évaluer avec précision la situation en Europe. Ce constat est confirmé par la Fédération européenne des banques alimentaires puisqu'elle a observé une hausse de 34,7 % de la demande d'aide alimentaire auprès de ses membres. Elle a enregistré 1 161 091 enfants parmi les bénéficiaires[38] et a observé une progression constante de la pauvreté en lien avec la pandémie de covid-19.

39. Alors que la pauvreté extrême baissait depuis plus de 20 ans, la pandémie a non seulement stoppé cette dynamique, mais elle a relancé son expansion. Dans le même temps, les crédits des diverses politiques ont été réalloués à la lutte contre la crise sanitaire. Les enfants dont l'alimentation équilibrée dépendait du repas servi à l'école en ont été privés, en raison d'écoles fermées. Au Royaume-Uni, l'ancien premier ministre Gordon Brown tire la sonnette d'alarme[39]. Il soutient Save The Children dans sa campagne pour renouer avec un engagement visant à faire en sorte qu'au moins 0,7 % du PNB soit alloué aux politiques sociales de lutte contre la pauvreté extrême des enfants. Il appelle aussi à la mobilisation de la communauté internationale en faveur d'un plan Marshall afin d'aider l'Afrique à lutter efficacement contre ce fléau.

40. Afin de venir en aide aux plus pauvres et aux plus vulnérables dans le cadre de la crise sanitaire, les Nations Unies ont lancé, en avril 2020, un Cadre pour la réponse socio-économique immédiate à la covid-19[40]. Le cadre fixe cinq axes qui ont un impact direct ou indirect sur les enfants: garantir l'accès permanent aux services de santé ; aider les individus à faire face à l'adversité à travers l'accès aux services sociaux ; protéger l'emploi, en soutenant les petites et moyennes entreprises ainsi que les emplois informels par le biais de programmes économiques ; soutenir les actions à l'avantage des plus vulnérables ; et

34. Fondation Bill et Melinda Gates, www.gatesfoundation.org/goalkeepers/report/2020-report/#GlobalPerspective.
35. Organisation internationale du travail, 2 décembre 2020, rapport mondial sur les salaires 2020-21.
36. Homi Kharas, Brookings Institute, 21 octobre 2021, «The impact of COVID-19 on global extreme poverty».
37. https://data.unicef.org/resources/how-covid-19-is-changing-the-world-a-statistical-perspective-volume-2/.
38. AS/Soc (2021) PV06add.
39. «Rishi Sunak is paying Covid bills off the backs of the poor. It shames our country», Gordon Brown, *The Guardian*, 3 février 2021.
40. www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_framework_report_on_covid-19.pdf.

promouvoir la cohésion sociale et l'investissement social dans les politiques de résilience. Il s'agit de reconstruire en mieux («t*o build back better*»: «reconstruire en mieux»). Il relève de la responsabilité du Conseil de l'Europe de coordonner ses efforts avec les Nations Unies, l'Union européenne et la Banque mondiale afin de contribuer à cet objectif, en évitant la duplication des efforts et les lacunes et faire en sorte qu'aucun enfant ne soit abandonné sur le bord de la route.

41. Comme le note le Cadre des Nations Unies pour la réponse socio-économique immédiate, il faut relier de toute urgence la santé aux enjeux de bien-être social, économique et environnemental. Sans cette réponse, pauvreté et inégalité pourraient atteindre des niveaux sans précédent jusqu'à remettre en cause le monde tel que nous le connaissons. Les choix doivent être guidés par l'objectif de la société que nous souhaitons. La lutte contre la pauvreté des enfants et en particulier l'extrême pauvreté doit être une priorité et doit se voir allouer les moyens nécessaires pour porter ses fruits.

42. Sans connaître avec certitude les effets du virus sur la fertilité, nous savons que la pandémie a causé un surcroît de stress pour les adultes et les enfants. Cette tension est aussi perceptible à travers la chute vertigineuse de la natalité dans la plupart de nos pays qui n'atteignaient déjà plus le seuil de renouvellement des générations. Au sein de l'Union européenne, le taux de natalité était déjà préoccupant en 2019 avec une moyenne de 1,53[41]. L'inquiétude face à l'avenir et la crise économique explique le choix des individus de reporter ou d'annuler leur projet d'enfant. Cette décision est assumée chez les groupes connaissant déjà la pauvreté extrême ou l'ayant rencontré au cours de leur vie. À l'opposé, la pandémie est aussi à l'origine de naissances contraintes sous le poids de la violence domestique ou en raison d'un manque d'accès au planning familial. Ce *«babycrash»* pourrait se poursuivre. Les États-Unis prévoient une nouvelle baisse de 7 % de la natalité en 2021[42]. « Cette crise pourrait mener à une chute qui aggravera de manière irréversible nos déséquilibres démographiques, incompatibles avec un avenir solide pour notre pays », a déclaré la chercheuse italienne Alessandro Rosina[43]. La covid-19 pose une nouvelle fois la question du rôle des politiques familiales et migratoires.

5. Quelles options pour mettre fin à la pauvreté extrême des enfants ?

43. Les Nations Unies ont lancé un plan historique de lutte contre la pauvreté en décembre 2020. Son budget est annoncé à hauteur de 35,1 milliards $US pour répondre aux besoins de 160 millions de personnes sur les 235 millions de personnes dans le besoin, soit une personne sur 33 à l'échelle planétaire, dans 56 pays[44].

44. En 2015, le Parlement européen appelait à l'instauration d'une garantie pour l'enfance assurant l'accès, pour les enfants vulnérables: aux soins de santé gratuits ; à l'éducation gratuite ; à l'accès à l'éducation et aux soins de la petite enfance ; à un logement décent et une alimentation adéquate[45]. Malgré un engagement fort, ainsi que des progrès indéniables et bien avant la pandémie de covid-19, l'Union européenne a reconnu ne pas avoir été en mesure d'atteindre ses objectifs en matière de lutte contre la pauvreté[46] qui étaient, en 2008, de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion avant 2020. En 2017, 24,9 % des enfants étaient encore menacés de pauvreté ou d'exclusion. Au sein des États membres, la situation est très hétérogène en matière de résultats. Les systèmes de protection sociale n'ont pas le même impact. Le système le plus performant a réduit le risque de pauvreté de 57 % quand le moins efficace l'a réduit de seulement 16 %. La moyenne au sein de l'Union européenne est de 34 %. Le sommet de Göteborg avait permis de mettre en avant 20 principes composant le socle européen des droits sociaux[47] et de préciser des objectifs précis et chiffrés.

---

41. En 2019, le pays avec la natalité la plus faible était Malte avec un taux de 1,14 alors que la France connaissait un taux à 1,86. Les premières annonces indiquent une chute des naissances de 20 % en Espagne et de 13,5 % en France. Pour en savoir plus sur la natalité dans l'Union Européenne, voir le site d'Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics#live_births_per_woman_in_the_EU_in_2019.
42. Melissa S. Kearney et Phillip Levine, Brookings Institute, 17 décembre 2020, «The coming COVID-19 baby bust: Update».
43. «Covid-19: pourquoi l'année 2021 risque d'être celle d'un baby crash», *France Télé Info*, 21 janvier 2021.
44. Nations unies, «Aperçu humanitaire mondial 2021».
45. En anglais seulement sur le portail de l'Union européenne: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en.
46. https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=fr.
47. Pour suivre les avancées en matière d'Europe sociale, le centre de recherche joint de l'Union européenne à Ispra a réalisé un tableau de bord. Les données statistiques mises à la disposition semblent lacunaires pour de nombreux pays membres de l'Union européenne. https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/.

45. La Commission européenne a présenté sa proposition de Garantie européenne pour l'enfance le 24 mars 2021[48]. Son objectif est de veiller à ce que tout enfant menacé en Europe de pauvreté ou d'exclusion sociale ait accès aux droits les plus élémentaires. Elle estimait leur nombre à 18 millions en 2019, soit plus d'un enfant sur cinq, c'est-à-dire 22,2 % de l'ensemble des enfants. Ces derniers sont plus susceptibles de rencontrer des obstacles dans l'accès aux services qui sont essentiels pour leur bien-être et au développement de leurs compétences sociales, intellectuelles et émotionnelles. Le consensus autour de cette disposition permettra de mieux lutter contre l'exclusion sociale et de promouvoir l'égalité des chances. Les principales recommandations de ce nouveau dispositif sont un accès effectif et gratuit aux structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance, à la scolarisation et aux activités périscolaires, à au moins un repas équilibré par jour à l'école et aux soins de santé ; et un accès effectif, facile et abordable à une alimentation saine et à un logement décent.

46. Le Parlement européen a parallèlement largement adopté une résolution déposée par sa commission de l'emploi et des affaires sociales[49] encourageant le Conseil et les États membres à faire preuve d'ambition dans l'adoption complète et rapide de la recommandation de la Commission européenne et dans sa mise en œuvre. Dans sa résolution, le Parlement insiste sur la dimension financière et appelle les États membres à: intégrer la Garantie européenne pour l'enfance dans tous les secteurs politiques ; allouer au moins 5 % des ressources du nouveau Fonds Social européen (FSE+) en gestion partagée aux activités de soutien dans le cadre de la garantie européenne pour l'enfance ; assurer une approche coordonnée de la programmation et de la mise en œuvre des fonds de l'Union européenne, accélérer leur mise en œuvre et consacrer toutes les ressources nationales possibles, complétées par des fonds de l'Union européenne.

47. Afin de contrôler la pauvreté et de l'endiguer, le Parlement européen demande aux États membres de l'Union de charger spécifiquement une autorité publique, par exemple un commissaire aux enfants ou un médiateur, de mesurer les effets sur les enfants de la législation nationale et régionale et des mesures nationales de mise en œuvre de la garantie pour l'enfant, ainsi que de promouvoir de manière générale les droits de l'enfant dans la politique publique ; de s'attaquer d'urgence aux perturbations de l'apprentissage et aux inégalités scolaires causées par la crise de la covid-19, à la fois pour permettre aux enfants d'apprendre à distance le plus rapidement possible et pour proposer des solutions à long terme aux inégalités structurelles.

48. Concernant le logement, il invite les États membres à: sauvegarder le droit des enfants à un logement adéquat, en apportant un soutien aux parents qui ont des difficultés à conserver ou à accéder à un logement afin qu'ils puissent rester avec leurs enfants, avec une attention particulière pour les jeunes adultes sortants d'institutions de protection de l'enfance ; à accorder la priorité à la fourniture d'un logement permanent aux enfants sans abri ou à leur famille, et à inclure des solutions de logement pour les enfants sans abri ou en situation d'exclusion de leur logement dans leurs plans d'action nationaux en matière de garantie des enfants.

49. Il encourage les États membres de l'Union européenne à renforcer les efforts visant à empêcher les enfants de subir des préjudices et à les protéger contre toutes les formes de violence en élaborant des stratégies permettant d'identifier et de classer par ordre de priorité les enfants à risque en vue d'actions de prévention et de soutien ; élaborer des stratégies spécifiques pour protéger les enfants contre les abus et l'exploitation sexuels en ligne, étant donné que les enfants isolés passent plus de temps en ligne, ce qui augmente le risque qu'ils soient exposés à des abus, notamment la pédopornographie et le harcèlement en ligne.

50. Enfin, le Parlement européen a invité la Commission à examiner la possibilité d'établir une Autorité européenne pour l'enfance afin de soutenir et de surveiller la mise en œuvre de la recommandation par les États membres, de coordonner les travaux nationaux, d'assurer l'échange de bonnes pratiques et de solutions innovantes, et de rationaliser les rapports et les recommandations. Le Parlement a estimé que la garantie pour l'enfance devrait devenir un instrument permanent pour prévenir et combattre la pauvreté des enfants de manière structurelle dans l'Union européenne.

51. Le Président américain Biden a entrepris, dès le début de son mandat, un vaste plan de lutte contre l'extrême pauvreté des enfants. Dans le cadre du plan américain de sauvetage de 1 900 milliards $US, le président Biden[50] a prévu des allocations familiales mensuelles permanentes et la construction de

---

48. Recommandation du Conseil de l'UE établissant une garantie européenne pour l'enfance.
Pour suivre les travaux du Parlement européen à ce sujet, voir le site de son observatoire législatif.

49. Le 29 avril 2021, le Parlement européen a adopté par 510 voix, 42 contre et 139 abstentions une résolution de la commission de l'emploi et des affaires sociales. Voir l'observatoire législatif:
https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?reference=2021/2605(RSP)&l=fr.

nombreuses crèches et structures d'accueil abordables[51]. Ce plan demande la multiplication des visites de parents et le contrôle des enfants vulnérables par des spécialistes et des représentants des autorités, afin de s'assurer de leur protection et de leur développement harmonieux.

52. La réponse américaine a initialement été voulue massive et historique par la nouvelle administration. Le plan se veut flexible et adapté aux circonstances locales, car la perception de la pauvreté est différente selon le lieu de résidence et les opportunités mises à disposition. Le seuil de pauvreté est fixé à 28 000 $US par an, pour une famille de quatre personnes habitant dans une ville où les prix se situent dans la moyenne nationale (par exemple, la ville de Phoenix dans l'Arizona). Le plan initial était conçu afin de bénéficier à une classe de la population américaine[52] qui ne vote pas, ne signe pas de tribunes ouvertes et ne recrute pas de lobbyistes: les enfants. Le centre sur la pauvreté et la politique sociale de l'Université de Columbia estimait en juin 2021 que le plan américain de sauvetage aurait pu diviser par plus de deux la pauvreté des enfants avant la fin de l'année 2021[53]. Malgré les difficultés rencontrées au moment du vote de la réforme, les premiers effets se font déjà sentir[54]. Ce plan prévoyait: des aides directes renforçant l'accès à la nourriture pour les plus modestes[55] ; le versement d'une allocation unique de 1 400 $US par adulte et par enfant ; un crédit d'impôt annuel de 3 000 $US par enfant, étendu aux frais de garde pour les enfants et les personnes dépendantes.

53. Comme le note notre collègue, M^me^ Françoise Hetto Gaasch (Luxembourg, PPE/DC), dans son rapport intitulé « Intérêt supérieur de l'enfant et politiques pour assurer l'équilibre entre vie privée et professionnelle »[56], il faut investir massivement dans nos enfants pour assurer la préservation de leur intérêt supérieur. Elle reprend, à son avantage, un vieil adage américain du XIX^ème^ siècle, « Construire des enfants solides est plus aisé que de réparer des adultes brisés. » La politique des 1 000 premiers jours est un outil de la lutte contre la pauvreté des enfants, y compris extrême et contre les inégalités à la naissance ou la transmission de la pauvreté entre générations. En effet, cette période coïncide avec la croissance la plus spectaculaire du cerveau. Elle commence vers la fin de la grossesse et se termine vers l'âge de 2 ans. Les chercheurs voient dans cette politique l'occasion de faire converger des interventions multidisciplinaires sur la préservation de l'intérêt supérieur de l'enfant.

6. Conclusions

54. Il n'existe pas de formule magique pour sortir les enfants de la pauvreté. Le creusement des inégalités est antérieur à la pandémie de covid-19 et se poursuit. Comme le déclarait M. Vandenschrik: « aucun enfant ne devrait aller au lit ou à l'école le ventre vide ! Aucun enfant ne devrait jamais subir les conséquences d'un manque de nourriture ! » Compte tenu de la situation, les États membres du Conseil de l'Europe doivent reprendre le chemin de la lutte contre la pauvreté et inverser la hausse de la pauvreté extrême des enfants observée en Europe. Nous avons collectivement manqué d'ambition et de volonté pour fournir les prestations nécessaires aux 22 millions d'enfants pauvres du continent.

55. La pandémie de covid-19 aura eu le mérite de rappeler que la vie doit primer sur l'économie. Alors que les inégalités ont fortement progressé au cours des dernières décennies, nos pays se sont efforcés de réduire son impact sur les populations. Nous savons aussi que nous avons échoué dans notre combat contre l'extrême pauvreté des enfants. Nous devons nous reprendre pour faire en sorte que l'intérêt supérieur des enfants soit toujours préservé. Le succès dépendra du poids de l'investissement que les autorités publiques pourront mobiliser. Au regard de la crise simultanée sanitaire, sociale, démocratique et environnementale, l'impératif de l'équilibre des comptes publics ne tient plus dans de pareilles circonstances. Nous devons apporter une réponse satisfaisante quoiqu'il en coûte et remettre l'humain au centre des politiques publiques.

56. Nous avons l'obligation de changer en profondeur nos sociétés pour qu'elles soient plus justes et résilientes. Mettre fin à la pauvreté extrême est un projet collectif. Nous avons cette responsabilité non seulement vis-à-vis des enfants qui connaissent ce fléau, mais aussi vis-à-vis des générations futures.

---

50. «Biden Plots a Revolution for America's Children» (Biden anticipe une révolution pour les enfants d'Amérique), *New York Times*, 24 mars 2021.
51. La garde des enfants ne coûterait pas plus de 7 % des revenus des parents.
52. cf. Nicholas Kristof du *New York Times*, op. cit.
53. Zachary Parolin, Sophie Collyer, Megan A. Curran and Christopher Wimer, 2021, «The Potential Poverty Reduction Effect of the American Rescue Plan» Center on Poverty and Social Policy, Columbia University. Cet objectif dépend de la faculté de la nouvelle administration à trouver la majorité parlementaire pour adopter ses réformes.
54. Columbia University Center on Poverty and Social Policy, «What we know from the first 6 months of the expanded Child Tax Credit».
55. Pour en savoir davantage sur le «Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)», voir www.fns.usda.gov/snap/supplemental-nutrition-assistance-program.
56. Doc. 15405.

Chacun doit pouvoir accéder à une vie saine, décente et sûre, où qu'il ou elle vive. Nous devons redoubler d'efforts pour que les dispositifs actuels de lutte contre la pauvreté extrême des enfants soient plus efficaces et répondent aux défis que sont la nutrition, l'éducation, le logement et le surendettement. Des actions ponctuelles et soutenues seront nécessaires. La question de la valeur des minima sociaux et des salaires les plus bas ne peut plus être évitée.

57. Même si les États-Unis partent de plus loin que nous en matière de politique familiale, nous devons marcher dans leur traces et également investir largement dans nos enfants et mettre fin à la pauvreté, y compris extrême. Nous devons redoubler d'efforts pour assurer qu'un filet de sécurité retienne les plus fragiles, bien avant que leur situation ne se dégrade. Nous avons besoin d'une protection sociale plus large, plus intégrée et: de mieux mesurer et combattre la pauvreté des enfants. Il n'est pas ici question d'assistance, mais bien de résultats. Nous devons extraire les individus de la pauvreté pour qu'ils occupent la place qui est la leur dans la société. Notre vision doit suivre la direction proposée par la Secrétaire Générale adjointe des Nations Unies Amina Mohammed. Il faut prendre en compte l'urgence climatique qui peut être perçue comme la chance inouïe de « débloquer des bénéfices socio-économiques massifs et accélérer les transformations structurelles vers le développement durable »[57].

58. Le Conseil de l'Europe contribue à la mise en place de ce filet de sécurité afin de sortir non seulement les enfants de la pauvreté extrême, mais aussi d'empêcher leurs parents d'y sombrer. La Charte sociale européenne révisée (STE n° 163) nous offre un cadre utile pour lutter contre tous les effets néfastes des facteurs environnementaux sur l'enfant (« son exposome »). Il convient encore une fois d'appeler à sa ratification par davantage de pays, mais aussi par l'Union européenne. La lutte contre la pauvreté doit devenir obligatoire. En éradiquant la pauvreté, une grande partie des incidences négatives, qui alimentent un cercle vicieux, pourraient être évitées. Notre Assemblée devrait appeler tous les États membres à ratifier les articles 30 et 31 de la Charte et veiller à ce que les Constitutions nationales garantissent la couverture des droits élémentaires énumérés dans ces articles.

57. IISD-SDG Knowledge Hub, 1 septembre 2020, «39 Countries Form Alliance for Poverty Eradication» («39 pays forment une alliance contre la pauvreté»).