

# LA PAUVRETÉ DES ENFANTS APERÇU

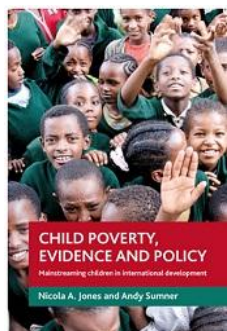
MARS 2011  
POLITIQUES ET PRATIQUES DE L'UNICEF

## La pauvreté des enfants, politique et données factuelles : l'intégration de la question des enfants dans le développement international



**Nicola Jones**, Chercheur, Overseas Development Institute (ODI – Royaume-Uni), et **Andy Sumner**, Chercheur, Institute for Development Studies (IDS – Royaume-Uni)

**Dans votre récent ouvrage, vous mettez l'accent sur l'intégration de la question de la pauvreté des enfants dans la recherche et la politique concernant le développement ; pourquoi est-il important de se pencher plus spécialement sur ce sujet ?**



Ce livre concerne la pauvreté des enfants, les données factuelles et la politique qui s'y rapportent ; il porte sur la manière dont la visibilité et la voix des enfants, leur vision en termes d'idées, les réseaux et les institutions politiques peuvent être intégrés dans la recherche et la politique concernant le développement. Les enfants constituent en moyenne 37 % de la population des pays en développement et 49 % dans les pays les moins avancés ; non seulement une grande partie de ces enfants sont pauvres, mais les effets de la pauvreté subie au cours de l'enfance sont souvent durables et irréversibles. Nous utilisons la perspective du **bien-être en 3D** pour présenter une compréhension globale de la pauvreté des enfants et de leur bien-être grâce à laquelle la recherche et la politique concernées sont abordées à partir d'angles multiples avec différentes manières de comprendre le pouvoir et les changements de politique.

Il existe évidemment une documentation considérable sur la pauvreté des enfants. Un développement important a été l'approche centrée sur l'enfant en tant qu'agent actif en termes de *voix* (dans la prise de décision au sein de sa communauté et de sa société), de *vision* (de la privation et du bien-être), et de *visibilité* (en termes de la signification accordée localement à l'enfance ou de sa construction sociale). Nous partons de cette littérature et nous essayons de faire progresser le débat en explorant plusieurs thèmes pressants et interconnectés qui incluent : la manière dont la compréhension et les réalités de la pauvreté et du bien-être des enfants, ainsi que les processus de production des connaissances, varient dans différents contextes nationaux ; les liens entre la production des connaissances, la politique définie et le pouvoir ; et l'utilisation de données factuelles pour catalyser le changement en faveur de la visibilité, de la voix et de la vision des enfants.

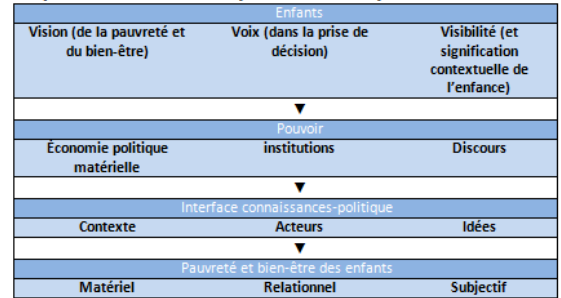
**Pourquoi présenter une nouvelle manière de conceptualiser la pauvreté et le bien-être des enfants ?**

La pauvreté et le bien-être des enfants sont distincts de l'expérience qu'en ont les adultes. Les conséquences à long terme de la pauvreté subie au cours de l'enfance sont bien documentées, il est donc crucial que la conception de la politique concernée, ses processus de mise en œuvre et d'évaluation soient informés par cette réalité. Cependant des

dimensions importantes de l'expérience de la pauvreté pour les enfants échappent fréquemment aux approches conventionnelles du développement international.

Les approches fondées sur les droits humains — basées sur la notion que la pauvreté est une violation des droits humains – sont devenues dominantes dans le discours sur la politique internationale de développement et ont émergé comme le principal instrument de la réflexion sur la pauvreté des enfants à l'UNICEF et parmi les ONG internationales. De manière similaire, l'approche du développement humain a aussi influencé une grande partie du débat international ; cependant, le besoin d'une perspective qui puisse rendre compte de manière plus exhaustive des expériences différentes vécues par les enfants se faire encore sentir. Une approche 3D du bien-être des enfants examine ce que l'enfant a, ce que l'enfant peut faire avec ce qu'il ou elle a, et la façon dont l'enfant pense ce qu'il ou elle a et ce qu'il ou elle peut faire. Cette approche 3D du bien-être des enfants qui émerge peut contribuer de trois façons à comprendre la pauvreté des enfants. Premièrement, elle place les enfants et leur capacité d'action (ce qu'ils *peuvent* faire et être) au centre de l'analyse. C'est là un moyen en soi de parvenir à une analyse centrée sur l'enfant en synthétisant différentes manières de comprendre les enfants en tant qu'agents actifs. Deuxièmement, elle encourage une perspective positive sur les enfants dans le contexte du développement en évitant d'étiqueter certains de ces enfants comme « pauvres », et par là de leur appliquer un stigmate qui accompagne les étiquettes qui infériorisent. Troisièmement, elle intègre explicitement des perspectives relationnelles et subjectives à la dimension matérielle du bien-être, et reconnaît que ces dimensions matérielles, relationnelles et subjectives de la vie des enfants évoluent de concert, sont interdépendantes et dynamiquement interactives.

#### Politique et éléments de preuve sur la pauvreté des enfants



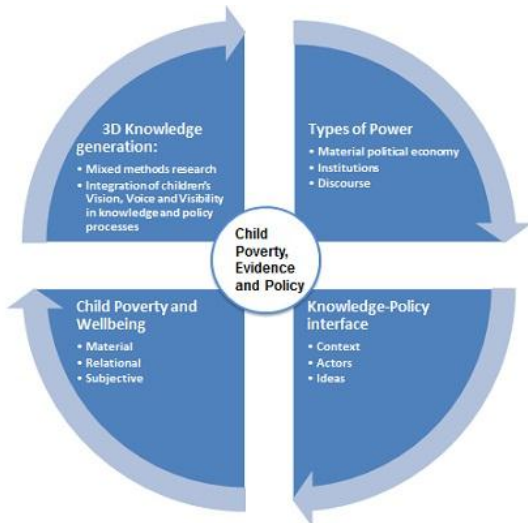
#### Quels sont les types de connaissances qui sont produites sur la nature, l'étendue et les tendances de la pauvreté et du bien-être chez les enfants dans le contexte des pays en développement ?

Il existe de nombreuses batteries d'indicateurs sur la situation des enfants comme les indicateurs de Bristol sur les privations subies par les enfants (utilisés par l'Étude mondiale sur la pauvreté et les disparités chez les enfants de l'UNICEF), les indices sur la bienveillance de la politique envers les enfants, les indicateurs du réseau enfants et jeunes, l'indice de bien-être de l'enfant, l'indice Institutions sociales et égalité hommes-femmes de l'OCDE parmi de nombreux autres (voir la liste des ressources ci-dessous). En fait les « indicateurs enfants » sont un important domaine de recherche qui possède sa propre association, la Société internationale pour les indicateurs de l'enfance (*International Society for Child Indicators*).

Il est cependant important de comprendre les débats sur les processus qui permettent de produire les données factuelles ou les connaissances qui sous-tendent les décisions clés concernant la politique définie et les pratiques ainsi que la manière dont celles-ci se traduisent en ce qui concerne la pauvreté et le bien-être des enfants dans le contexte de pays en développement. L'idée de donnée factuelle n'est pas un concept neutre, mais s'inscrit dans un réseau de relations de pouvoir entre les producteurs de connaissances et les utilisateurs de ces connaissances ; particulièrement en ce qui concerne le cas de données factuelles sur le bien-être des enfants, car la perspective des enfants est souvent dissimulée ou passée sous silence dans les débats conventionnels sur le développement

Bien que l'on reconnaisse de plus en plus l'importance d'inclure la voix des enfants dans les initiatives de production des connaissances, nous avançons l'argument que des améliorations méthodologiques sont requises pour pouvoir adéquatement refléter les liens entre le bien-être de l'enfant, les dynamiques internes au ménage, les rapports entre l'enfant et la communauté et les politiques au niveaux local et national. Si l'on veut que les connaissances jouent un rôle constructif dans les processus qui concernent la politique du bien-être de l'enfant, il est important d'adopter une approche itérative « d'interaction cognitive » qui mène à une reconnaissance explicite des dynamiques de pouvoir qui influencent le genre de connaissances qui sont soit privilégiées, soit négligées par différents acteurs politiques. Cette prise de conscience est particulièrement importante pour les efforts destinés à orienter la politique concernant le bien-être des enfants, étant donné l'absence de leur voix dans de nombreux contextes et leur exclusion des espaces politiques conventionnels.

**Comment les données fournies par la perspective 3D du bien-être des enfants peuvent-elles favoriser le changement en faveur de la visibilité, de la voix et de la vision des enfants ? Comment ces questions jouent-elles dans différents contextes ?**



Étant donné la complexité des rapports de pouvoir dans la production des connaissances et son utilisation dans le processus de définition d'une politique, nos études de cas sur les pays en développement suggèrent qu'il n'y a pas de recette unique pour définir sur une base factuelle favorable aux enfants des processus susceptibles d'influencer la politique en place, mais il existe certains « ingrédients » clés sur lesquels nous pouvons nous mettre d'accord. Nous identifions trois groupes de facteurs favorables à un changement de politique : idées et discours sur les orientations politiques (dont la manière dont les connaissances sont « reformatées » pour différentes politiques, différents praticiens ou différents publics non spécialistes) ; acteurs et réseaux de cette politique (dont les rapports établis avec les décideurs politiques ou les « intermédiaires » chargés de la politique de recherche) ; le contexte politique (dont la capacité d'identifier un « créneau » présentant des circonstances favorables au changement).

- **Idées et discours sur les orientations politiques :** Le rôle des connaissances dans les cercles politiques et du pouvoir qui détermine le caractère acceptable ou non de certaines formes de connaissances est de plus en plus reconnu. En conséquence, *la manière dont les connaissances nouvelles et les connaissances existantes sont synthétisées et présentées pour différentes politiques, différents praticiens et différents publics non spécialistes demandent une attention particulière si on veut pouvoir tirer la valeur maximum des investissements réalisés dans la recherche centrée sur la question des enfants.* Nous suggérons qu'étant donné la sensibilisation limitée aux questions de droits de l'enfant dans la société civile aussi bien que parmi les acteurs gouvernementaux, emprunter des techniques de cadrage à d'autres domaines du développement (« extension de cadre ») pourrait être efficace pour promouvoir une adhésion rapide dans la mesure où le langage et les implications politiques seraient déjà relativement familiers (par exemple, faire appel aux discours sur « l'intégration » et « le suivi pro-pauvres des budgets »). Il y a cependant également un risque qu'une telle approche soit perçue comme celle « d'encore un autre lobby d'intérêts catégoriels », *il faut donc que ces choix soient guidés par une soigneuse évaluation des rapports qui existent entre la société civile et l'État dans un contexte spécifique.*

*Investir dans des stratégies innovantes pour démanteler les paradigmes dominants qui présument que les enfants bénéficieront automatiquement des interventions de réduction de la pauvreté menées à un niveau plus large et en faveur des ménages est aussi d'une importance cruciale. Sans une appréciation de la nature spécifique et multidimensionnelle de la pauvreté, de la vulnérabilité et de la résilience des enfants, la concrétisation des droits de l'enfant restera incomplète. Il y a donc un besoin pressant de mieux comprendre la dynamique de pouvoir qui opère pour privilégier certains discours particuliers concernant le bien-être humain et la manière dont ils servent à obscurcir de manière subtile les connaissances nouvellement acquises.*

Dans la même veine, il est aussi important de promouvoir la synthèse des connaissances concernant les enfants à partir d'une large variété de sources allant des témoignages des enfants et des projets photo participatifs aux données d'enquête et aux efforts de suivi des budgets, des directives pour les journalistes et des discussions avec des informateurs clés à l'analyse du contenu des déclarations politiques de l'Union africaine et des conventions internationales sur les droits humains.

- **Acteurs et réseaux politiques :** La relative marginalisation des questions de bien-être des enfants sur la scène des politiques de développement nécessite de *forger une alliance entre une large variété d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux* afin d'assurer que les idées nouvelles aient une chance de gagner une influence adéquate sur la politique définie. Par exemple, étant donné l'importance des liens entre les politiques de niveau national et local sur l'expérience de la pauvreté et de la vulnérabilité vécue par les enfants, établir des rapports avec les acteurs des agences gouvernementales chargées de la politique conventionnelle concernant la réduction de la pauvreté et le développement économique peut se révéler crucial pour la promotion de changements de politique tenant compte des enfants.

Différents publics sont susceptibles de souscrire de manière explicite ou implicite à différentes hiérarchisations des connaissances. Nous soutenons que les données factuelles qui sont la production d'experts (c'est à dire basées sur le travail de personnes ayant une formation technique) et celles qui dérivent des expériences des citoyens peuvent dans certaines conditions être également sensibles au sort des enfants. Le choix entre le plaidoyer et l'approche d'interaction cognitive dépend en partie de la politique/du secteur/de la question concernée et des points d'accès disponibles pour influencer la politique définie – certains secteurs exigent un niveau élevé d'expertise technique (par exemple sur la politique macro-économique et des échanges, sur les procédures budgétaires) et sont moins favorables à des formes d'acquisition participative des connaissances. Cependant, bien qu'il soit intéressant de structurer les résultats de la recherche en gardant ce fait à l'esprit, il est également important de *travailler avec les acteurs afin de commencer à briser la hiérarchisation conventionnelle des connaissances compte tenu de la complexité et de la diversité qui caractérisent la pauvreté et la vulnérabilité des enfants.*

La participation des enfants aux processus concernant les politiques de la pauvreté est encore à l'état d'ébauche, et à la date présente, les faits suggèrent que sa contribution à des changements de politique tangibles a été limitée. Cependant, ce qui est sans doute aussi important, notre analyse a mis en lumière plusieurs façons dont la participation des enfants peut contribuer à atteindre d'autres objectifs de changement. Ceci comprend la mise à l'ordre du jour politique de nouvelles idées, amener des évolutions de procédure (afin que les enfants soient par exemple impliqués de manière plus régulière dans les processus de consultation citoyens), et la transformation graduelle de l'attitude des détenteurs du pouvoir envers la contribution potentielle que les enfants et les jeunes peuvent apporter aux débats politiques.

- **Contexte politique :** À la lumière de notre base de connaissances croissante sur la manière dont des effets se répercutent des évolutions de la politique et des orientations de développement économique nationales au niveau des réponses politiques et communautaires intermédiaires jusqu'au niveau de base des enfants et de leurs parents, il est nécessaire pour les promoteurs de changements de politique tenant compte des enfants d'inscrire leurs efforts dans le contexte d'une solide connaissance de la dynamique des processus politiques au niveau le plus large. Ceci peut comprendre par exemple les processus de libéralisation des échanges, l'évolution des modalités d'aide au développement, les conséquences des crises économiques, les procédures budgétaires ou les processus de réconciliation nationale d'après-conflit.

Notre analyse met également en lumière qu'il est crucial d'investir dans la connaissance des niveaux multiples concernant cette politique – niveau international, régional, national et infra-national. D'ailleurs ce dernier apparaît particulièrement important comme le montre notre étude de cas sur l'Andhra Pradesh : pas seulement à cause des défis posés pour dépasser les contraintes imposées en terme de données existantes, mais aussi parce qu'à mesure que les processus de décentralisation s'accélèrent, c'est à ce niveau que la mise en œuvre des politiques sociales – qui contribuent à jouer le rôle de truchement pour les effets des politiques de développement macro-économiques sur les enfants et leurs familles – prend place. Dans les cas de situations politiques de transition ou d'après-conflit où la confiance accordée aux institutions politiques s'est érodée ou fragilisée, comme dans le cas de notre étude de cas sur le Pérou, l'emploi d'une approche de communication de recherche multimédia plutôt que conventionnelle peut être important pour toucher également décideurs politiques et simples citoyens. Dans la même veine, comme le souligne notre analyse des efforts pour intégrer la question des enfants dans le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté éthiopien, les stratégies d'engagement dans la définition de la politique concernée doivent posséder une flexibilité intrinsèque, car dans un contexte spécifique les créneaux favorables peuvent s'ouvrir et se fermer avec rapidité sans grand préavis. Des questions qui semblent très éloignées de la vie des enfants comme celles d'élections nationales peuvent avoir des conséquences profondes sur les contours du paysage que présentent les processus de définition de cette politique.

Finalement, des initiatives d'engagement informées dans la définition des politiques doivent connaître l'étendue et la densité du réseau des praticiens qui travaillent sur les questions concernant les enfants, et avoir une appréciation des points forts et des limites de la base de données factuelles sur le bien-être des enfants d'une région ou d'un pays. Notre analyse souligne que les réseaux de praticiens et les producteurs de connaissances sont considérablement plus nombreux en Amérique latine qu'en Afrique ou en Asie, et que les efforts de renforcement des capacités pourraient utilement être adaptés en conséquence.

## Quelques ressources générales

- Jones, N., & Sumner, A. (2011). [\*Child poverty, evidence and policy: Mainstreaming children in international development\*](#). Bristol: Policy Press.
- Page thématique de l'ODI sur [Childhood and youth](#)
- IDS [Vulnerability and Poverty Reduction Team](#) page
- [Mainstreaming Marginalised Knowledges into Development Policy Processes](#) – Lancement du livre “*Child poverty, evidence and policy: Mainstreaming children in international development.*” 18 avril 2011, *webstream* diffusé en direct.
- Nutley, S., Walter, I., & Davies, H. (2007). [Using Evidence: How Research Can Inform Public Services](#). Bristol: Policy Press.
- Carden, S. (2009). [Knowledge to Policy: Making the Most of Development Research](#). Sage/IDRC.
- African Child Policy Forum : [Child Friendliness of Policy Indices](#)
- UNICEF : [Global Study on Child Policy and Disparities](#)
- Foundation for Child Well-being : [Child Well-being Index](#)
- OCDE : [Social Institutions and Gender Index](#)
- Save the Children : [Child Development Index](#)
- [International Society for Child Indicators](#)

**La Pauvreté des Enfants Aperçu** réunit des contributions de membres du réseau et ne représente pas forcément le point de vue de l'UNICEF. Veuillez envoyer votre contribution aux *Aperçu* aux rédacteurs de la série, Isabel Ortiz, Louise Moreira Daniels et Solrun Engilbertsdottir à l'adresse suivante [child-poverty@groups.dev-nets.org](mailto:child-poverty@groups.dev-nets.org)