



CONSEIL DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE

# **LA PARTICIPATION ET L'ÉCOUTE DE LA PAROLE DES ENFANTS DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE**

TRAVAUX DU HCFEA ET DROITS DE L'ENFANT  
2019-TRENTENAIRE DE LA C.I.D.E

**TOME II**

**CONVERGENCE DES TRAVAUX DU CONSEIL  
ENFANCE DU HCFEA AVEC LA CIDE**

**Rapport adopté le 13 décembre 2019**

# Sommaire

<b>1. LE RAPPORT « PILOTAGE DE LA QUALITE AFFECTIVE, EDUCATIVE ET SOCIALE DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS » ET LA CIDE .....</b>	<b>3</b>
1.1 Des droits dès la petite enfance dans le rapport 2018 du défenseur des enfants .....	3
1.2 La qualité des services petite enfance centrée sur les enfants .....	4
1.3 Un besoin de pilotage global : apport aux observations finales 9 et 10 du CDE .....	6
1.4 Lutte contre la pauvreté et réduction des inégalités éducatives et culturelles (observations 70 et 72) .....	8
1.5 Modes d'accueil favorisant l'égalité entre les filles et les garçons et observation 24 .....	11
1.6 Handicap et observation 58 .....	11
1.7 Modes d'accueil bienveillants et observations 43 et 44 contre les violences.....	13
1.8 Formation des professionnels et observation 24.....	14
<b>2. RAPPORT « DES DONNEES ET ETUDES PUBLIQUES MIEUX CENTREES SUR LES ENFANTS » ET LES OBSERVATIONS FINALES DU CDE .....</b>	<b>15</b>
2.1 La demande de données et d'un suivi plus argumenté et chiffré des politiques de l'enfance du CDE.....	15
2.2 Un état des lieux des données disponibles dans l'appareil statistique public français .....	17
2.3 Des propositions pour un écosystème et une infrastructure de données centrées sur les enfants .....	20
2.4 Les suites du rapport : propositions.....	21
<b>3. LA MISE EN ŒUVRE DES OBSERVATIONS DU CIDE : PISTE D'ÉVOLUTION DU SUIVI .....</b>	<b>23</b>
3.1 L'outil de la DGCS sur le suivi des données administratives relatives à la mise en œuvre des observations du CDE.....	23
3.2 Au croisement du rapport « données » : une proposition .....	25

Le Conseil de l'enfance a repris ici les éléments issus de ses travaux conduits en 2019 et qui convergent spécifiquement avec la Convention internationale des droits de l'enfant.

## 1. LE RAPPORT « PILOTAGE DE LA QUALITE AFFECTIVE, EDUCATIVE ET SOCIALE DE L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS » ET LA CIDE

Ce rapport du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA en 2019, examine les moyens et outils pour améliorer la qualité des modes d'accueil de la petite enfance. Il a fait l'objet d'une **saisine** conjointe de la ministre de la Santé et des Solidarités Agnès Buzyn et de la secrétaire d'Etat à la famille, Christelle Dubos, se référant à la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Le rapport propose un référentiel à deux étages pour stimuler et structurer la montée en qualité de l'accueil des jeunes enfants, individuel et collectif. Il dégage **24 repères opérationnels** de mise en pratique des 10 articles du **texte cadre national de l'accueil du jeune enfant** édité par le ministère en 2017, **et 24 propositions structurelles pour piloter** la montée en qualité des modes d'accueil individuels et collectifs.

Centrée sur les conditions favorables au **développement et à l'épanouissement des jeunes enfants**, l'approche interactive et multi-dimensionnelle de la qualité inclut les modalités de liens avec les familles et la continuité éducative vers l'entrée en école maternelle. A court terme, le rapport a vocation à servir de matrice à la campagne de formation continue des 60 000 professionnels de la petite enfance prévue par la **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, et d'apport aux négociations des ordonnances 50 de la loi ESSOC**.

**La mise en œuvre de ses propositions est de nature à fournir, entre autres, des moyens de répondre aux observations finales<sup>1</sup> du comité des droits de l'enfant (CDE) suivantes :**

- Observations 9 et 10 relatives aux besoins de pilotage et à une stratégie globale de l'enfance
- Observation 24 sur la formation des éducateurs, notamment pour promouvoir une culture de l'égalité, de la tolérance et du respect mutuel, et lutter contre les stéréotypes de genre
- Observations 43 et 44 relatives à la protection contre les violences et châtiments corporels
- Observation 58 sur le handicap
- Observations 70 et 72 sur la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités en matière d'éducation et d'activités culturelles

### 1.1 Des droits dès la petite enfance dans le rapport 2018 du défenseur des enfants

Le défenseur des droits souligne dans son rapport 2018 que la CIDE consacre trois types de droits aux enfants, quel que soit leur âge, et qui sont inter-dépendants des besoins fondamentaux :

- Des droits «protection», liés à leur spécificité et leur vulnérabilité (dont le droit à la protection et au respect de l'intégrité physique de l'enfant.

---

<sup>1</sup> Du 3 février 2016

- Des droits « prestations » notamment liés au développement de l'enfant, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, des loisirs et des activités culturelles
- Des droits « libertés », tels que donner son avis et voir celui-ci pris en considération.

Ces droits sont interdépendants des besoins fondamentaux :

*« Un nombre conséquent d'articles illustre cette interdépendance : notamment l'article 6 déjà cité sur le droit à la vie, à la survie et au développement, l'article 27 qui reconnaît le droit à un niveau de vie suffisant, l'article 24 concernant la santé, l'article 31 portant sur le droit au jeu, ou encore l'article 19 qui énonce le droit à être protégé contre toute forme de violence, référant directement au besoin fondamental de sécurité. »*

S'agissant des jeunes enfants, « la triade « droits, intérêt supérieur et besoins fondamentaux » dans une perspective de meilleur développement et de bien-être », s'incarne sous plusieurs dimensions. L'observation générale du Comité des droits de l'enfant (CDE) portant sur le droit aux loisirs et aux activités récréatives précise que celui-ci doit : « favoriser la créativité, l'imagination, la confiance en soi, le sentiment d'être à la hauteur, la force et les compétences physiques, sociales, cognitives et émotionnelle ». Et compte-tenu de la plus grande dépendance des bébés et très jeunes enfants à l'égard des adultes qui les entourent, le Comité de Genève recommande : « *pour exercer leurs droits, les jeunes enfants ont particulièrement besoin d'être réconfortés physiquement, entourés d'affection et encadrés avec sensibilité, et ils ont aussi besoin de temps et d'espace pour jouer avec les autres, découvrir et apprendre.* »

## **1.2 La qualité des services petite enfance centrée sur les enfants**

Aujourd'hui, plus de la **moitié des enfants de moins de trois ans** sont accueillis à titre secondaire ou principal dans des **modes d'accueil formels, individuels ou collectifs**. L'effort de structuration institutionnelle de l'offre a d'abord porté sur l'accueil collectif. La préoccupation de « qualité » n'est pas nouvelle, mais son contenu a évolué. Elle s'est concentrée, dans un premier temps, sur la préoccupation sanitaire et sur la lutte contre la morbidité infantile. A partir des années 1980, elle est davantage invoquée en parlant des services aux familles, notamment pour faciliter l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle puis l'accompagnement à la parentalité. Les modes d'accueil collectifs ont progressivement acquis une réputation de « laboratoires » d'éveil précoce, de socialisation et de réduction des inégalités sociales. **A côté des normes sanitaires ou administratives, l'approche holistique pose les conditions d'un bon développement de l'enfant**, physique, relationnel et intellectuel (cognitif) à partir des composants affectifs et relationnels (émotionnels), sociaux et culturels de son bien-être. Tous les acteurs s'accordent désormais à penser que les dimensions prises en compte par la législation ou la réglementation doivent s'élargir dans ce sens pour garantir la qualité des modes d'accueil. Au-delà du seul respect des normes structurelles réglementaires, d'autres conditions de qualité des modes d'accueil jouent en effet un rôle déterminant sur le développement présent et à venir des enfants qui les fréquentent, et sur les bénéfices majorés que les enfants en situation de vulnérabilité sociale ou médicale sont susceptibles d'en tirer.

**La proposition de la Commission européenne** pour des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance montre que de nombreux pays adoptent des orientations dans cette logique holistique. En outre, les approches **de suivi de la qualité des modes d'accueil**, aussi diverses soient-elles, ont toutes en commun une **visée d'objectivation** à la fois de la qualité structurelle (taux d'encadrement, niveau de formation, locaux, etc.) et de **la qualité des interactions avec les enfants**, qui elle-même dépend de

l'organisation de la structure. Selon la revue de littérature de l'OCDE sur le sujet, les **éléments déterminants** tiennent avant tout à la qualité des interactions entre enfants et professionnels qui constituent le cadre de leurs expériences quotidiennes (climat affectif, soins physiques, environnement riche en situations éducatives et pédagogiques, savoir-faire pour mobiliser les enfants dans des activités, des jeux et des interactions avec les autres, rituels créant des repères). Concernant les éléments structurels, la **formation continue et l'amélioration in vivo des compétences** ont également un effet significatif sur le développement des capacités des enfants.

Enfin, l'appropriation de formes diverses d'**auto-évaluation, de bilan et de documentation** contribue à améliorer la qualité des relations entre enfants et professionnels alors que le contrôle opératoire des équipes et les indicateurs formels ou partiels fournissent rarement un suivi adapté de la qualité des processus.

En 2016, le rapport « Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnels » a posé un **jalon supplémentaire de « la conception qualitative des modes d'accueil pour la petite enfance** basée sur les particularités du développement de l'enfant avant trois ans ». Avec la publication par le ministère en 2017 du *texte cadre national pour l'accueil du jeune enfant* en 10 orientations, une marche institutionnelle a été franchie qui définit les objectifs, principes et valeurs essentielles autour d'un cadre commun pour l'ensemble des acteurs contribuant à l'organisation et à l'accueil du jeune enfant.

*Les 10 articles du texte cadre de 2017 :*

*Article 1. L'accueil du jeune enfant doit répondre aux spécificités de sa situation.*

*Article 2. Un accueil de qualité doit respecter la spécificité du développement global et interactif du jeune enfant, dans une logique de prime éducation.*

*Article 3. La relation entre l'enfant et tous les adultes qui l'entourent se construit en confiance et clarté.*

*Article 4. Un encadrement bienveillant, sécurisant, pluriel, ludique et ouvert sur le monde favorise la confiance en soi, en les autres et en l'avenir.*

*Article 5. L'art, la culture et les échanges interculturels permettent à l'enfant de construire sa place dans un monde qu'il découvre.*

*Article 6. La nature joue un rôle essentiel pour l'épanouissement des enfants.*

*Article 7. La lutte contre les stéréotypes sexistes est un enjeu essentiel dès la prime enfance.*

*Article 8. Les modes d'accueil doivent offrir un environnement sain, garantissant tant la sécurité de l'enfant que les conditions de déploiement de son éveil.*

*Article 9. Des modes d'accueil participatifs, évolutifs et bien-traitants pour accompagner l'intelligence en mouvement des enfants.*

*Article 10. Des professionnel.le.s qualifié.e.s et en nombre suffisant sont la garantie première d'un accueil de qualité.*

**Restait à poser des repères plus opérationnels déclinant les 10 orientations du texte cadre et à exhiber des leviers pour un pilotage global.**

### 1.3 Un besoin de pilotage global : apport aux observations finales 9 et 10 du CDE

Le comité des droits de l'enfant a insisté dans son rapport final de 2016 sur l'importance de mettre en place une stratégie globale de l'enfance, et des *moyens concrets* pour en assurer la mise en œuvre.

#### Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France

##### Politique et stratégie globales

« 9. Le Comité note avec préoccupation que les progrès réalisés en ce qui concerne l'élaboration d'une politique globale durable de mise en œuvre de tous les droits consacrés par la Convention sont insuffisants et que les différentes stratégies relatives à l'enfance mises en œuvre dans l'État partie ne contiennent pas **d'objectifs mesurables**.

10. Le Comité recommande à l'État partie de poursuivre ses efforts en vue d'élaborer et de mettre en œuvre, après consultation des enfants et de la société civile, une politique globale pour l'enfance, en prêtant une attention particulière aux disparités croissantes. Il lui recommande également de concevoir et d'appliquer une **stratégie comprenant les éléments nécessaires à sa mise en œuvre**, parmi lesquels des objectifs mesurables, un calendrier et des ressources humaines, techniques et financières suffisantes. »

Dans un contexte politique marqué par :

- la **reprise du cadre normatif** (Art. 50 de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance ou ESSOC) en vue de simplification ;
- la mise en œuvre de la **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée en septembre 2018** qui promeut « l'accueil dans les crèches ou par les assistants maternels comme levier efficace de réduction des inégalités liées à l'origine sociale » et prévoit un plan de formation continue de 600 000 professionnels de la petite enfance.

Le Conseil de l'enfance propose une stratégie globale pour organiser la montée en qualité qui :

- repose sur une vision de la qualité visant le **développement affectif, éducatif et social de l'enfance**, dans la suite du texte cadre national et ses 10 orientations
- fait deux catégories de propositions<sup>2</sup> pour proposer un pilotage global, sachant que l'accueil du jeune enfant ne relève pas des compétences obligatoires des collectivités locales qui les financent en grande partie.
- **24 propositions de repères pour un référentiel de qualité** des acteurs de la petite enfance, **en appui sur les 10 articles du texte cadre national de l'accueil de la petite enfance**.

---

<sup>2</sup> [Rapport du Conseil de l'enfance et de l'adolescence « Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant » \( 2019\).](#)

Un axe est notamment dédié au contenu des interactions avec les enfants favorable à leur sécurisation affective et relationnelle, à leur développement sensori-moteur, langagier et logique, leur socialité et leur sensibilité culturelle et environnementale (articles 4 à 7). Les approches « holistiques » de la prime éducation qui font consensus proposent des contenus éducatifs qui ne séparent pas artificiellement les sphères du développement par des segmentations pédagogiques : chez le jeune enfant tout est corps, jeu, langage. Ceci nécessite de développer des connaissances et aptitudes spécifiques chez les professionnels leur permettant de créer et d'adapter à chaque enfant, au groupe, et au moment donné, des propositions, portant sur les dimensions interdépendantes du développement :

- Psychomoteur et polysensoriel
- Affectif, relationnel et social
- Langagier dans sa dimension multimodale et interactive
- Logique et mathématique par la découverte de l'espace, du temps, et les manipulations d'objets
- De sensibilité artistique et culturelle (notamment en appliquant et développant la mise en œuvre du protocole ministériel d'accord pour l'éveil artistique et culturel des jeunes enfants)
- De sensibilité environnementale (minérale, végétale, animale)

- **24 propositions transverses de pilotage de la qualité** qui ressortent du cadre normatif et de la structuration de l'offre et qui complètent ces repères pour créer un environnement propice.

Le rapport du Conseil de l'enfance préconise que les principaux repères déclinant le texte cadre national trouvent une traduction singulière et non standardisée dans le projet d'accueil et le projet d'établissement pour garantir une meilleure appropriation par les professionnels de la petite enfance. Toutefois, dans une perspective d'égalité des chances pour tous les enfants sur le territoire, on ne peut se contenter d'une réponse individuelle des professionnels de la petite enfance renvoyée à leur seule responsabilité, sachant que l'organisation du secteur de la petite enfance est déterminante pour améliorer la qualité de l'accueil :

- Nécessité d'un environnement pluri-professionnel des personnes s'occupant des enfants
- Des personnels en nombre suffisant et bien formés
- Une attractivité des métiers à soutenir et un accès à la profession et des viviers à encourager
- Rôle avéré des pouvoirs publics et d'une démarche structurée pour améliorer la qualité des modes de garde formels (éclairages internationaux et locaux).
- Des montées en qualité des modes d'accueil qui passent par la réflexivité, l'interrogation sur les pratiques en appui sur un référentiel comme en témoignent des exemples locaux.

Aussi les démarches qualité doivent-elles s'organiser. En tirant les enseignements des expériences positives et négatives, locales, et des pratiques « qualité » dans le social et le médico-social (interrogation des pratiques, référentiel commun et évaluations), le Conseil propose d'aller vers des auto-évaluations régulatrices et des évaluations participatives et vers une amélioration en continu des pratiques documentées, autour de trois axes interdépendants :

**Axe 1 – Des obligations règlementaires pour améliorer les interactions au quotidien avec les enfants, les parents et les partenaires locaux notamment grâce à la réflexivité sur les pratiques.**

**Axe II – Des moyens pour soutenir le partage des pratiques et leurs actualisations.**

**Axe III. Des conditions de travail et des perspectives professionnelles suffisamment bonnes pour assurer la montée en qualité**

Citons notamment la **Proposition 24** : **promouvoir un pilotage de la qualité au niveau local (lecture des rapports d'auto-évaluation, des projets d'accueil et des projets d'établissements, respect des normes) avec remontées au niveau national**. Aller vers une instance nationale animant la montée en qualité des modes d'accueil au-delà du seul respect des normes. Les ministères sociaux seront chargés de fournir des guides pour faciliter la rédaction des projets d'accueil et d'établissements en appui sur les 10 principes de la charte nationale et contribueront à animer une plateforme nationale constituant des ressources éducatives pour chacun des 10 articles. **Prévoir des indicateurs pour suivre la montée en qualité affective, éducative et sociale.**

Nous présentons ci-après d'autres propositions du rapport qui répondent en outre spécifiquement à d'autres observations du Comité des droits de l'enfant.

#### **1.4 Lutte contre la pauvreté et réduction des inégalités éducatives et culturelles (observations 70 et 72)**

Le comité des droits de l'enfant recommande d'allouer des ressources à l'éradication de la pauvreté et au soutien des enfants vivant dans des familles plus démunies, ainsi que de veiller à réduire l'incidence de l'origine sociale des enfants en matière éducative et culturelle.

##### **Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France**

70. « Le Comité recommande à l'État partie de faire de l'éradication de la pauvreté des enfants une priorité nationale et d'allouer les ressources humaines, techniques et financières nécessaires aux programmes visant à soutenir les enfants et les familles les plus démunies, en particulier les enfants et les familles touchés par la crise économique qui vivent dans la pauvreté, les enfants des familles monoparentales et les enfants qui vivent dans des bidonvilles ou dans des « zones urbaines sensibles », les enfants des départements et territoires d'outre-mer et les enfants migrants non accompagnés. ... »

Et Relativement aux articles 28 à 31 portant sur l'Éducation, loisirs et activités culturelles :

72. « Le Comité recommande à l'État partie de renforcer sa réforme de l'éducation afin de réduire l'incidence de l'origine sociale des enfants sur leurs résultats scolaires, etc. »

Dans son rapport de fin 2018, le défenseur des droits recommande :

#### **Recommandation 13**

Le Défenseur des droits recommande aux collectivités publiques de prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre l'accès effectif de tous les enfants, sans aucune discrimination, aux modes d'accueil collectif de la petite enfance, notamment en développant des offres d'accueil flexibles permettant des temps de présence modulables de l'enfant.



Parmi les repères du référentiel de qualité, un axe dans le rapport du Conseil de l'enfance est dédié à l'accueil de l'enfant à partir de sa spécificité et de son contexte familial et social, qui renvoient notamment aux articles 1 à 3 du texte cadre national (article 1 à 3) :

**Article 1. L'accueil du jeune enfant doit répondre aux spécificités de sa situation.**

Le recours aux modes d'accueil formels réguliers est aujourd'hui avant tout lié à l'exercice d'une activité professionnelle par les parents qui, de fait, ont un niveau de vie plus élevé que la moyenne des familles. On sait aussi qu'un quart des parents qui s'occupent eux-mêmes de leur enfant sont contraints par le manque de place ou par le manque de meilleures solutions<sup>3</sup> pour concilier vie familiale et vie professionnelle ou pour répondre à des besoins spécifiques de l'enfant (situation de handicap, etc.). Les autres enfants vivent souvent dans des familles où les mères (majoritairement) ne travaillent pas et/ou peuvent ne pas voir l'intérêt de confier leur enfant en dehors de la famille.

**La stratégie de lutte contre la pauvreté affiche l'ambition d'offrir à terme à tous les enfants avant l'entrée à l'école maternelle une expérience de socialisation précoce dans un accueil formel, qualifié.** Un environnement riche en nouvelles sollicitations, un soutien des interactions ludiques et créatives entre enfants et enfin des liens positifs entre professionnels et parents favorisent le développement relationnel, cognitif et social des enfants. Ces éléments constituent des facteurs de réduction ou de **prévention des inégalités**, de réduction des discriminations et relèvent du respect des **droits de l'enfant tels que définis par la CIDE**.

**Cette politique volontariste nécessite d'aller davantage vers les familles** qui n'envisagent pas de proposer à leurs enfants une expérience à temps partiel de socialisation et de découverte dans un mode d'accueil :

- **Repère 1** : enrichir le **projet social des EAJE pour être en mesure d'aller davantage vers toutes les familles et en reprendre les axes dans les projets d'établissement et d'accueil**. Au moment de l'autorisation de fonctionnement d'une structure AJE, ou de l'attribution de l'agrément pour l'implantation d'une MAM, inclure dans le projet social un descriptif de l'environnement socio-économique d'implantation de l'établissement, de la démographie du secteur, des éléments d'analyse locale offre/besoins. Le cas échéant en s'appuyant sur les diagnostics des schémas départementaux de services aux familles.
- **Repère 2 : accueil du handicap et maladies chroniques**. Prévoir systématiquement dans le projet d'accueil et d'établissement les moyens alloués et les modalités d'organisation envisagées pour l'accueil d'un enfant en situation de handicap ou de maladie chronique.
- **Repère 3 : laïcité**. Inscrire dans le projet d'établissement en EAJE le respect de la charte de la laïcité de la branche famille de la sécurité sociale (à l'exception des structures d'obédience religieuse), et plus largement dans tous les modes d'accueil, le respect des principes de laïcité et des valeurs de neutralité de la République.

On peut estimer plus précisément le besoin d'accueil pour les **enfants de plus de 1 an qui ne sont jamais dans un mode d'accueil formel** : selon le rapport HCFEA 2018 sur l'accueil des enfants de moins de 3 ans, 26 % des enfants de moins de 3 ans sont dans une famille inactive ou mono-active, soit 400 000 enfants de plus de 1 an et **200 000 de 2 ans**<sup>4</sup>. A côté d'un objectif de développement d'accueils pour répondre aux besoins des parents actifs, il paraît alors pertinent de chercher à développer des solutions d'accueils formels plus ponctuels mais

---

<sup>3</sup> En 2018, le HCFEA avait estimé un besoin de 230 000 solutions d'accueil.

<sup>4</sup> En supposant une équi-répartition des besoins entre la naissance et 3 ans, donc 1/3 pour la première année de vie, ce qui sur pondère le poids des enfants de plus de 1 an.

réguliers<sup>5</sup> pour faire profiter les enfants de **moments d'éveil et de socialisation plus diversifiés lorsqu'ils sont** avec leurs parents.

**Proposition 1** : prévoir un appui dans le cadre des schémas départementaux de service aux familles pour **mettre en relation les structures d'accueil et les acteurs sociaux qui sont près des familles** (notamment les PMI, services sociaux municipaux, maternités et associations œuvrant pour les personnes en situation de **grande exclusion**) et proposer aux parents qui le souhaitent un accueil même partiel en EAJE.

Dans la lignée du rapport « Temps et lieux tiers des enfants et des adolescents » et **aux côtés** du soutien aux **nombreuses initiatives locales de socialisation et d'éveil avec les parents** (LAEP et maisons vertes, centres sociaux, bibliothèques ou ludothèques, accueil jeux, gymnastique et bébés nageurs, etc.), le Conseil préconise que l'une des mesures institutionnelles permettant une expérience d'éveil et de socialisation prenne la forme d'une offre de petits ateliers hebdomadaires dans les EAJE ouverts à quelques enfants (en plus des enfants déjà accueillis à temps plein ou partiel par l'EAJE), venant chaque semaine, en invitant les parents à participer aux ateliers avant de confier leurs enfants. Les 12 000 EAJE **ont potentiellement la capacité** d'offrir 72 000 à 96 000 « places » d'ateliers d'éveil et de socialisation précoce hebdomadaires. Ce qui permettrait de couvrir **40 % à 60 % des besoins pour les enfants de 2 ans, sans nécessité de création de places supplémentaires.**

**Proposition 2** : développer une **pluralité d'accueils partiels et multi-accueils** dans toutes les crèches qui n'en proposent pas déjà, notamment pour des familles à besoins spécifiques (pauvreté, insertion, handicap). **Favoriser la mise en place d'un ou deux ateliers hebdomadaires** (par exemple d'une durée 2 heures) **dans les EAJE<sup>6</sup>, positionnés comme des ateliers d'éveil et de socialisation ouverts aux jeunes enfants** vivant à proximité ou dans des conditions permettant qu'ils viennent accompagnés d'un parent, et en prévoyant la **gratuité pour les familles sans ou à bas revenus**. Intégrer cette offre dans les schémas départementaux de services aux familles. Les référencer dans Mon enfant.fr et dans la plate-forme EAC mise en service en 2020, à ouvrir aux professionnels de la petite enfance. Envisager le même type de démarche en RAM et MAM, lorsque les missions et le nombre de RAM auront été élargis. Soutenir les initiatives comparables existantes d'accueil, de socialisation et d'éveil (LAEP et maisons vertes, centres sociaux, bibliothèques ou ludothèques, accueil jeux, gymnastique ou massage du nourrisson, bébés nageurs, etc.).

*A expertiser* : prévoir l'accompagnement et les moyens nécessaires pour mettre en place ces ateliers (dont les modalités d'utilisation des bonus mixité, territoires, handicap, à cet effet).

**Proposition 3** : profiter de la reprise du cadre normatif pour accompagner le développement de **points d'accueil et d'inscription obligés**, organisés localement en s'assurant de la **présence et de la disponibilité d'un professionnel de la petite enfance**, pour les familles cherchant un **mode d'accueil individuel ou collectif pour leur enfant**. Une demande de place sera ainsi l'occasion d'analyser l'adéquation de l'offre aux besoins des familles et de les informer de l'existant. **La transparence des attributions de places** doit être systématisée.

---

5 À titre indicatif, si l'objectif était d'offrir à tous ces enfants une solution d'accueil formel de deux demi-journées par semaine, cela nécessiterait 80 000 places (400 000 / 5).

6 Si tous les EAJE développent à terme deux ateliers par semaine (soit 24 000 ateliers en France), cela pourrait offrir des places pour près de la moitié des enfants de deux ans sans accueil formel.

## 1.5 Modes d'accueil favorisant l'égalité entre les filles et les garçons et observation 24

Le comité des droits de l'enfant recommande de promouvoir l'égalité entre les garçons et les filles

### **Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France**

« 24. Le Comité...recommande également à l'État partie de redoubler d'efforts pour combattre les **stéréotypes de genre**, notamment dans le cadre du plan d'action pour l'égalité, en établissant des objectifs mesurables et un calendrier et en ciblant spécifiquement les enfants à tous les niveaux d'enseignement. »

Dans son rapport de fin 2018, le défenseur des droits recommande :

### Recommandation 20

Le Défenseur des droits recommande de renforcer la mixité dans les métiers de la petite enfance par des actions ciblées sur l'orientation scolaire et professionnelle, la formation, le recrutement des professionnels et la valorisation de ces professions. Il recommande également d'intégrer un module dans la formation initiale et continue des professionnels de la petite enfance sur la question de l'égalité fille-garçon et sur l'éducation non genrée.

Le rapport du Conseil de l'enfance propose, à partir de l'Article 7. *La lutte contre les stéréotypes sexistes est un enjeu essentiel dès la prime enfance, du texte cadre :*

- **Repère 16 : solliciter autant les filles que les garçons dans les mêmes activités.** Promouvoir le choix et l'usage éclairé du matériel éducatif proposé aux petites filles et aux petits garçons par les professionnels de la petite enfance (jeux, albums avec des héros féminins et masculins). **Inciter les professionnels à être attentifs à proposer de manière similaire aux filles et aux garçons les activités qui ont tendance à être différenciées** (par exemple, favoriser suffisamment l'éveil moteur et le repérage spatial des filles et symétriquement favoriser les temps de lecture, d'activités calmes et d'expression des émotions chez les garçons).
- **Repère 17 : consolider les bases théoriques sur la socialisation différenciée des petites filles et des petits garçons dans le secteur de la petite enfance.** Et faire de l'égalité filles-garçons une connaissance requise pour l'obtention des diplômes et concours des professionnels de la petite enfance.

## 1.6 Handicap et observation 58

Le comité des droits de l'enfant recommande de promouvoir l'inclusion des enfants en situation de handicap.

### **Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France**

« 58. Rappelant son observation générale no 9 (2006) sur les droits des enfants handicapés, le Comité prie instamment l'État partie d'adopter sans délai une approche du handicap fondée sur les droits de l'homme, de reconnaître le droit de tous les enfants à l'éducation inclusive et de

*veiller à ce que l'éducation inclusive soit privilégiée, à tous les niveaux d'enseignement, par rapport au placement en institution spécialisée ou à la scolarisation en classe séparée. Le Comité recommande en particulier à l'État partie :*

- a) D'organiser la collecte de données sur les enfants handicapés et de concevoir un système efficace de détection précoce, afin de faciliter l'élaboration de stratégies et de programmes appropriés en faveur de ces enfants ;*
- b) D'adopter des mesures visant à faciliter et à assurer l'accès à une aide appropriée ;*
- c) De former tous les enseignants et les professionnels de l'éducation à l'éducation inclusive et au soutien individualisé, en créant des environnements inclusifs et accessibles et en prêtant l'attention voulue à la situation particulière de chaque enfant ;*
- d) De garantir l'allocation de ressources suffisantes pour tous les enfants, y compris les enfants handicapés, allocation qui doit être soutenue par le plan le plus approprié pour répondre à leurs besoins et à leur situation ;*
- e) De mener des campagnes de sensibilisation pour lutter contre la stigmatisation et les préjugés dont sont victimes les enfants handicapés. »*

Dans son rapport de fin 2018, le défenseur des droits recommande :

## Recommandation 12

Le Défenseur des droits appelle à renforcer la formation, initiale et continue, des professionnels intervenant dans le domaine de la petite enfance sur la prise en charge des jeunes enfants en situation de handicap en insistant sur l'adaptation des pratiques professionnelles à leurs besoins particuliers et sur le nécessaire travail en lien étroit avec les familles ; et en développant, dans ce cadre, la collaboration avec les établissements et services médicaux-sociaux.

Dans la suite du rapport de septembre 2018 sur « l'inclusion des enfants en situation de handicap de la naissance à six ans », et des recommandations du défenseur des droits, le Conseil de l'enfance propose de mieux inclure les enfants en situation de handicap »<sup>7</sup> dès les modes d'accueil, avant la scolarisation.

En particulier, parmi les repères qui doivent intégrer le référentiel qualité pour les professionnels de la petite enfance, des temps consacrés à la réflexivité sur les pratiques et supervisions doivent être instaurés de manière réglementaire, ainsi qu'un développement des réseaux de partenaires permettant l'accueil effectif des enfants en situation en handicap et du soutien à leurs familles.

- Repère 22 : préciser dans le projet éducatif/d'accueil les modalités de liens avec les partenaires locaux facilitant l'accueil d'un enfant en situation de handicap : Unités mobiles d'appui, PMI, CAMSP, établir des relations avec les acteurs du suivi et du soin de l'enfant (médecin, référent scolaire, spécialistes, rééducateurs, ergothérapeutes, etc.).

---

<sup>7</sup> [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Synthese\\_et\\_Avis\\_Inclusion\\_petite\\_enfance\\_handicap\\_VF2408.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Synthese_et_Avis_Inclusion_petite_enfance_handicap_VF2408.pdf)  
[http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Rapport\\_inclusion\\_handicap-petite\\_enfance\\_VF.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Rapport_inclusion_handicap-petite_enfance_VF.pdf)

## 1.7 Modes d'accueil bientraitants et observations 43 et 44 contre les violences

Le comité des droits de l'enfant recommande de promouvoir des formes positives, non violentes et participatives d'éducation, notamment dans les modes d'accueil

### **Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France**

« 43. **Rappelant son observation générale no 13 (2011) sur le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence** et le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le Comité recommande à l'État partie d'accélérer l'adoption d'une stratégie globale visant à prévenir et combattre toutes les formes de violence à l'égard des enfants, dans le cadre de la politique générale de protection de l'enfance.

44. Le Comité recommande de nouveau à l'État partie **d'interdire expressément les châtiments corporels** dans tous les contextes, y compris dans la famille, à l'école, dans les **structures de garde d'enfants** et dans le cadre de la protection de remplacement (CRC/C/FRA/CO/4 et Corr.1, par. 58). À la lumière de son observation générale no 8 (2006) sur le droit de l'enfant à une protection contre les châtiments corporels et les autres formes cruelles ou dégradantes de châtiments, le Comité rappelle à l'État partie qu'aucune violence à l'égard des enfants n'est justifiable et que les châtiments corporels constituent une forme de violence, toujours dégradante et évitable, et le prie instamment de promouvoir des **formes positives, non violentes et participatives d'éducation** et de discipline, notamment par des campagnes d'éducation du public. »

Dans son rapport de 2018, le défenseur des droits recommande :

### Recommandation 4

Le Défenseur des droits recommande à tous les professionnels intervenant auprès de jeunes enfants d'être attentifs à l'expression du tout petit enfant sous toutes ses formes, qu'il s'agisse de paroles, de comportements, d'attitudes ou encore de troubles divers, le cas échéant en sollicitant le concours d'autres professionnels pour les comprendre. Malgré son très jeune âge, l'opinion de l'enfant doit être recherchée et les décisions importantes pour lui doivent lui être expliquées dans des termes adaptés à son âge.

### **L'approche holistique, socle du rapport, est participative et préventive du rapport du Conseil de l'enfance :**

#### ➤ Repère 10 : développement affectif et relationnel et social

Veiller à préserver des moments de calme et de jeux, seul ou avec l'adulte, solliciter la parole de l'enfant – y compris en plusieurs langues pour les enfants multilingues – pour exprimer ses sentiments, ses besoins, son point de vue ; savoir poser des repères. Installer des habitudes ou rituels rassurants, des repères. Observer, analyser et répondre aux comportements dans leur contexte et laisser les enfants trouver la solution chaque fois que c'est possible, quelle que soit leur situation spécifique.

Parmi les repères du référentiel de qualité, un axe est par ailleurs spécifiquement dédié à l'accueil des enfants par des organisations **bientraitantes et participatives** (articles 8 à 10) :

Au-delà de la qualité nutritive, **une grande attention doit être portée aux conditions de prise des repas**, qui constitue tout à la fois une expérience affective, de découverte du monde, du plaisir et du lien avec autrui chez le tout-petit.

- Repère 18 : un aménagement des locaux qui prévoit une intimité pour les soins corporels. Les modes d'accueil des jeunes enfants doivent accorder une attention particulière à la délicatesse des soins, à l'écoute de l'enfant, à la liberté des mouvements...
- Repère 19 : accorder une grande attention à de bonnes conditions de prise des repas. etc.).

*Article 9. Des modes d'accueil participatifs, évolutifs et bien-traitants pour accompagner l'intelligence en mouvement des enfants.*

- Repère 23 : former les professionnels sur la violence dans l'éducation faite aux enfants/petits-enfants et prévoir au moins un temps annuel de sensibilisation.
- Repère 24 : repérage et prévention obligatoires des maltraitances et négligences : rappeler dans le projet d'accueil de l'assistant maternel, le projet social des EAJE et le règlement de fonctionnement le rôle des structures et des professionnels et le dispositif de saisine des CRIP et du 119. Afficher dans les EAJE, les MAM et les RAM les clés du repérage des actes de maltraitance/négligence et les acteurs à mobiliser en cas de situation repérée. Avec la PMI, former les professionnels et sensibiliser les parents aux principaux signes de situations de maltraitance/négligence et aux procédures d'alerte. Ces repères seront le cas échéant à actualiser avec la stratégie de protection de l'enfance à venir à l'été 2019.

## 1.8 Formation des professionnels et observation 24

### Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France

*« 24. Le Comité réitère sa recommandation antérieure et prie l'État partie de redoubler d'efforts pour promouvoir une culture de l'égalité, de la tolérance et du respect mutuel, pour prévenir et combattre les discriminations persistantes et pour garantir que tous les cas de discrimination à l'égard des enfants dans tous les secteurs de la société font concrètement l'objet de mesures (voir CRC/C/FRA/CO/4 et Corr.1, par. 31) » « Il recommande également à l'État partie de redoubler d'efforts pour combattre les stéréotypes de genre, notamment dans le cadre du plan d'action pour l'égalité, en établissant des objectifs mesurables et un calendrier et en ciblant spécifiquement les enfants à tous les niveaux d'enseignement. Il lui recommande enfin de rendre obligatoires les **formations** pertinentes destinées aux éducateurs. »*

L'approche holistique pose les conditions d'un bon développement de l'enfant, physique, relationnel et intellectuel (cognitif) à partir des composants affectifs et relationnels (émotionnels), sociaux et culturels de son bien-être. Ceci nécessite de **développer des connaissances et aptitudes spécifiques chez les professionnels** leur permettant de créer et d'adapter à chaque enfant, au groupe, et au moment donné, des propositions, portant sur les **dimensions interdépendantes du développement** : psychomoteur et polysensoriel ; affectif, relationnel et social ; langagier dans sa dimension multimodale et interactive ; logique et mathématique par la découverte de l'espace, du temps, et les manipulations d'objets ; de sensibilité artistique et culturelle ; de sensibilité environnementale. C'est dans cet esprit que le Haut Conseil a proposé de faire des 10 articles du texte cadre, le socle d'un pilotage de qualité de l'accueil du jeune enfant. Ayant vocation à inspirer le plan de formation des 600 000 professionnels de la petite enfance, le rapport préconise :



➤ Repère 21 : renouveler au fil du temps l'intelligence professionnelle collective en facilitant l'accès des professionnels aux connaissances actualisées dans les disciplines clés pour le développement de l'enfant, en organisant des réflexions collectives et des bilans sur l'évolution de la qualité d'accueil, et en renforçant les liens entre la recherche et les acteurs de terrain.

Proposition 8 : s'appuyer sur des repères détaillant les 10 orientations du texte cadre national pour établir les plans de formations initiales et continues des professionnels de la petite enfance.

Proposition 10 : développer et mutualiser certaines formations et temps de regroupements relatifs aux conditions d'une continuité éducative durant la petite enfance entre ATSEM, assistants maternels, professionnels des EAJE, enseignants de l'école maternelle, encadrants de RAM et d'EAJE.

De manière plus détaillée, le plan de formation des professionnels est adossé aux 24 propositions visant un pilotage de la qualité affective et éducative plus réglementaire des modes d'accueil, qui vise entre autres, à une meilleure égalité des trajectoires des enfants. Le rapport pose dans cette optique **les conditions de montée en qualité des professionnels de l'accueil du jeune enfant pour procurer les conditions développement global de l'enfant, ce qui relève d'un enjeu de santé publique.**

## 2. RAPPORT « DES DONNEES ET ETUDES PUBLIQUES MIEUX CENTREES SUR LES ENFANTS » ET LES OBSERVATIONS FINALES DU CDE

### 2.1 La demande de données et d'un suivi plus argumenté et chiffré des politiques de l'enfance du CDE

Depuis plusieurs années, le Comité des droits de l'enfant<sup>8</sup> de Genève émet des demandes de données concernant l'enfance dans plusieurs observations générales, sachant par ailleurs que la question de la collecte de données est étroitement liée à l'élaboration d'une stratégie globale de l'enfance<sup>9</sup>. Le Comité des droits de l'enfant proposait plusieurs recommandations en 2009 à la lecture des troisième et quatrième rapports périodiques de la France :

*« Le Comité prend note de la création d'un système centralisé de collecte et de suivi des données qui recueille des informations relatives aux enfants à risque, à savoir l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED<sup>10</sup>). Toutefois, il reste préoccupé par le processus de collecte de données provenant de secteurs différents et se demande si les différentes sources utilisent une méthode uniforme d'évaluation et de description des données. Le Comité est également préoccupé par les conditions dans lesquelles les entités qui fournissent ou traitent les données peuvent accéder aux informations recueillies, et en particulier par l'absence de politique générale relative à l'utilisation des données à caractère personnel ».*  
[paragraphe. 20, page 6, CRC/C/FRA/CO/4]

<sup>8</sup> Voir rapport droits de l'enfant 2018 du HCFEA

<sup>9</sup> ONU (2016), Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, CRC/C/FRA/CO/5 ; ONU (2009), Observations finales concernant les troisième et quatrième rapports périodiques de la France, CRC/C/FRA/CO/4.

<sup>10</sup> devenu ONPE : observatoire nationale de la protection de l'enfance, par la loi du 14 mars 2016

*« Le Comité recommande l'établissement d'un système national harmonisé permettant de recueillir et d'analyser des données ventilées sur tous les domaines couverts par la Convention et ses deux Protocoles facultatifs, afin d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des droits de l'enfant, de contribuer à l'élaboration de politiques globales et complètes en faveur des enfants et de leur famille et de faciliter la promotion et la mise en œuvre de la Convention et de ses deux Protocoles facultatifs. Le Comité recommande en outre à l'État partie de ne saisir dans les bases de données que des renseignements personnels anonymes et de légiférer sur l'utilisation des données collectées en vue de prévenir une utilisation abusive des informations ».* [par. 21, page 6, CRC/C/FRA/CO/4, en gras dans le texte]

Dans ses observations finales au 5<sup>ème</sup> rapport de la France, le Comité des droits de l'enfant recommande à la France « *d'établir un processus budgétaire qui tienne dûment compte des besoins des enfants, qui définisse clairement les crédits alloués aux enfants dans les secteurs pertinents et les administrations concernées et prévoie des indicateurs spécifiques et un système de suivi* ».

Par ailleurs, les observations 15 et 16 portent plus spécifiquement sur en la **collecte de données**:

*« 15. Le Comité prend note des informations fournies par l'État partie dans ses réponses écrites, note avec préoccupation qu'on ne dispose toujours pas de données fiables et ventilées sur de nombreux aspects visés par la Convention et que les statistiques publiques restent fragmentaires et insuffisantes. »*

*« 16. Le Comité recommande de nouveau à l'État partie d'améliorer son système de **collecte de données** pour tous les domaines visés par la Convention (voir CRC/C/FRA/CO/4 et Corr.1, par. 21). Il lui recommande en outre de veiller à ce que les données recueillies par les différentes autorités administratives soient utilisées pour la formulation, le suivi et l'évaluation des politiques, des programmes et des projets qui visent à assurer l'application effective de la Convention et l'exercice de leurs droits par les enfants. Le Comité recommande enfin à l'État partie de tenir compte du cadre. »*

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA, instance créée fin 2016 a rencontré, au cours de ses travaux, **des besoins et une demande sociale de données davantage centrées sur les enfants**. Pour répondre aux objectifs du Conseil de l'enfance, il fût de plus utile **d'observer les données de la statistique publique et de la recherche** mobilisables pour instruire nos dossiers.

La question se pose car souvent les **enfants sont bénéficiaires indirects de dispositifs ou de prestations qui visent d'abord leurs familles**, si bien que l'analyse directe des effets d'une politique publique sur les parcours des enfants demande des **retraitements** qui ne sont pas toujours aisés. En outre, interroger directement les parcours de vie des enfants est susceptible de faire apparaître des **angles morts**, ou insuffisamment étudiés de l'action publique. Enfin, l'ouverture des bases administratives et les nouvelles méthodes et technologies statistiques autorisent une réflexion sur des **innovations potentielles**.

C'est pourquoi le Conseil de l'enfance a souhaité **impulser une réflexion entre les producteurs de la statistique et des infrastructures de recherche publiques et les principaux utilisateurs**. Deux séminaires organisés par le Conseil en 2018 ont permis la mise en valeur des bases de données administratives et des enquêtes disponibles en France comportant des informations sur les enfants. Ce travail a été approfondi en 2019.



L'objectif *in fine* est de **favoriser une infrastructure de données centrées sur les enfants** (et pas seulement sur les familles ou des dispositifs), susceptible de déplacer le regard que nous portons sur un certain nombre de politiques publiques qui concernent les enfants, en vue **d'éclairer la décision publique**.

## 2.2 Un état des lieux des données disponibles dans l'appareil statistique public français

La demande publique d'information se fait toujours plus importante dans notre société de la connaissance. Le sujet de l'enfance et des enfants n'échappe pas à ce mouvement. De nombreuses politiques publiques touchent à la vie des enfants et des adolescents, à travers des institutions, services, ou dispositifs pour prévenir, accueillir, soigner, éduquer ou protéger. Dans la plupart des études scientifiques, et dans ces politiques publiques, les champs de la famille et de l'enfance sont à juste titre reliés, bien que l'angle de vue puisse être différent. Nous nous sommes donc interrogés sur les manières de collecter les données :

- soit **indirectement** (au travers d'enquêtes ménages ou base administratives relatives aux familles ou aux enfants en tant consommateurs de soins, participants à différents programmes, etc.),
- soit **directement** (au travers d'enquêtes ou bases administratives centrées sur les enfants).

Nous avons identifié une série de données clés, dont les principales sources de données quantitatives sont :

- les **données d'enquêtes** : qui sont coûteuses mais apportent des données fines, parfois inaccessibles autrement (publics spécifiques, croisement entre de multiples dimensions pour tenter d'expliquer des résultats de politiques publiques).

Comme données d'enquêtes, on peut notamment citer :

- **Insee** : recensement, enquête Famille et logements, TCM, enquête Revenus fiscaux et sociaux, SRCV, enquête Patrimoine.
- **Drees** : modes de gardes et d'accueil, enquête nationale sur la santé des élèves, ENRJ, enquêtes annuelles sur l'Aide sociale (volet aide sociale à l'enfance, sauf pupilles de l'État ; volet PMI) ; enquête Établissements sociaux (établissements et services de la protection de l'enfance, handicap (volet enfant), etc.
- **Depp** : les panels (y compris d'élèves en situation de handicap), enquête Nationale de victimation, enquête statistique Sivilis (Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire), etc.
- **Ined** : panel Elfe, Virage (violence et rapports de genre – approche rétrospective)
- **Deps** : pratiques culturelles
- **SSMSI**<sup>11</sup> : enquête Cadre de vie et sécurité (avec ONDRP et Insee)
- **ONPE** : Enquête Pupilles de l'État, étude sur les enfants de moins de 6 ans confiés en protection de l'enfance<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Service statistique ministériel de la sécurité intérieure créé en 2014 au sein du ministère de l'Intérieur.

<sup>12</sup> [https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/13e\\_ragp\\_complet\\_web\\_0.pdf](https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/13e_ragp_complet_web_0.pdf).

- les **données administratives**. Elles utilisent des données de gestion (versements de prestations, fréquentations d'équipements...) retraitées. On peut notamment citer :

- **Insee** : Bulletin d'État civil, données fiscales (FIDELI et FILOSOFI)
- **CNAMTS/Drees** : Bases médico-administratives (Système national d'information inter-régimes de l'assurance maladie/Sniiram – Programme de Médicalisation des Systèmes d'Information/PMSI)
- **Inserm** : Mortalité / CédiDc (Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de Décès) – certificat de décès
- **Cnaf** : Fichiers des allocataires ou d'établissements financés par la Cnaf
- **Depp** : Base des élèves – Suivi de l'Identifiant national étudiant (INE)
- **Justice** : Tableaux de bord des tribunaux pour enfants ; statistiques pénales sur les mineurs délinquants et statistiques sur les enfants en danger
- **SSMSI** : données sur les crimes et délits relatives aux enfants / base victimes.

On pourrait y ajouter des **données exploitant les subventions** versées aux porteurs de projets associatifs.

- les **données administratives avec appariement** : elles permettent de croiser plusieurs dimensions ; de reconstituer le cas échéant de quasi panels. Mais les appariements peuvent être coûteux, leurs données difficiles à exploiter, et ils sont, au même titre que les enquêtes, limités par des dispositifs de protection des données (Cnil).

On peut notamment citer :

- **Insee** : échantillon démographique permanent (EDP)
- **Drees** : Système National des Données de Santé (SNDS)
- **EDP-santé**, résultat de l'appariement de l'EDP avec le SNDS, qui permettra l'analyse des inégalités sociales de santé
- **Cnaf** : suivi des allocataires dans les fichiers Cnaf (cf. tableau de bord)
- **Dispositif Olinpe** en protection de l'enfance. Les Conseils départementaux doivent transmettre toute prestation ou mesure individuelle de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aides financières, quelle qu'en soit l'origine. Pour permettre l'analyse des parcours des enfants, sont extraites 105 variables d'un logiciel métier.

Sur cette base, le rapport a identifié une grande richesse de bases de données administratives et d'enquêtes disponibles en France sur les enfants, qui instruisent une partie des dimensions nécessaires au pilotage des politiques publiques sur les enfants, le cas échéant à partir de données bâties sur les familles et les ménages ou les dispositifs. Dans l'état des lieux, nous avons fait apparaître **9 domaines** :

#### **1. L'enfant dans la famille : environnement familial, conditions de vie**

- Données indirectes : les caractéristiques de l'enfant et sa famille dans son logement (CSP, liens familiaux, état civil, résidence)
- Les revenus, patrimoines et conditions de vie des familles ou des enfants
- L'interrogation des familles et des enfants dans les enquêtes Depp : cerner l'environnement familial, les conditions de vie et les vécus des élèves
- Des enquêtes ad hoc sur les contextes familiaux par questionnements indirects (Ined)

## **2. Les stages, l'emploi et l'accès à l'autonomie**

- Enquêtes Emploi (Insee)
- Enquête IVA et IPA : insertion après la scolarité
- Enquêtes parcours des apprentis
- Elap : accès des jeunes placés à l'autonomie

## **3. L'enfant par les prestations familiales**

- 4 millions d'enfant concernés
- L'apport des prestations légales aux connaissances sur les enfants
- L'apport des prestations de service aux connaissances sur les enfants

## **4. L'enfant par les dispositifs et services en santé et social**

- L'accès à la PMI
- Enquêtes Mode de garde (2002, 2007, 2013, 2020...)
- Enfants concernés par la protection de l'enfance
- Enquête sur les établissements et services en faveur des enfants handicapés

## **5. L'élève, sa scolarité, ses acquis**

- Les données administratives et enquêtes annuelles centrées sur la scolarité des élèves : caractéristiques des élèves, effectifs, taux et modes de scolarisation, notes et examens
- Les données administratives et enquêtes annuelles sur les établissements et les personnels et les financements
- Les acquis et compétences des élèves : mesures standardisées disciplinaires, résultats aux examens, évaluations
- La scolarisation des enfants en situation de handicap

## **6. Environnement culturel, sportif et éducatif des enfants hors école**

- Eléments d'enquêtes sur l'accès des enfants aux équipements et dispositifs culturels
- Enquête pratiques culturelles des français : données limitées sur les 15 -18 ans + des possibilités à explorer sur les pratiques dans l'enfance en rétrospectif.
- Peu d'enquêtes spécifiques enfants et adolescents : des possibilités avec le suivi de l'Education artistique et culturelle et Elfe
- Enquêtes Technologie de l'information et de la communication
- Les pratiques sportives des enfants
- Les accueils de loisirs, les activités péri et extra-scolaires
- Les engagements

## **7. Les violences**

- Les enquêtes climat scolaire et victimisation, la santé et le vécu des enfants à l'école
- Une enquête par questionnaires rétrospectifs : Enquête Virage - Sur les violences et rapport de genre.
- Les infractions commises et subies par les enfants

## **8. L'enfant et sa santé**

- La santé des jeunes enfants
- Les consommations de soins en ville et à l'hôpital : le Sniiram / PMSI
- La santé générale des enfants et adolescents : épidémiologie, maladies, handicap
- La santé des enfants et adolescents, au cours de leur scolarité
- L'impact du cadre de vie et des comportements sur la santé
- Les enquêtes sur les toxicomanies, drogues et produits illicites
- L'enquête Elfe – Etude longitudinale française depuis l'enfance avec questions directes sur plusieurs dimensions du développement des enfants

## 9. Les trajectoires des enfants et les approches multidimensionnelles

- Les panels Depp : complémentarité entre approches longitudinales et données administratives pour croiser contexte familial et culturel, acquis et scolarité
- Les thématiques de panel Depp évoluent avec les besoins des politiques éducatives
- Connaître les trajectoires familiales : l'usage de l'échantillon démographique permanent (enquête EDP)
- Les trajectoires en protection de l'enfance
- Elap : accès à l'autonomie des jeunes placés
- Cohorte Elfe –vers une infrastructure de longue durée ?
- Une approche multidimensionnelle des conditions de vie des enfants et leur data visualisation sur les territoires (Drees)
- Les tableaux de bord d'indicateurs jeunesse

### 2.3 Des propositions pour un écosystème et une infrastructure de données centrées sur les enfants

Pouvoir aborder l'enfant dans une **multifocale, croisant les dimensions et les contextes**, modifierait utilement l'angle du regard et donc l'élaboration des priorités et politiques publiques. Un certain nombre d'améliorations mériteraient alors d'être apportées, qui permettraient à notre infrastructure des données de contribuer à **une politique de l'enfance plus éclairée**, mieux ajustée, et plus articulée entre les différentes administrations et **niveaux de décision et de la mise en œuvre**.

**Dans cette optique, le Conseil de l'enfance du HCFEA dégage 6 axes :**

- I. Vers une cartographie rendant plus visibles et plus exploitables les multiples données centrées sur les enfants
- II Un besoin de connaissances sur de nouvelles dimensions et de renforcement sur des thématiques phares
- III Des moyens pour maintenir, exploiter et ajouter des questions dans les enquêtes existantes en vue d'une approche plus globale
- IV Des données pour tous les enfants, y compris ceux avec des besoins spécifiques : maintiens et ajouts

- V Un besoin d'épaisseur temporelle et des possibilités d'innovation pour mieux croiser les données et développer une approche multidimensionnelle
- VI Des données pour le **pilotage des dépenses** allouées aux enfants et l'évaluation des stratégies publiques

### Sur lesquels il a formulé une dizaine de propositions

Plus que de compléter de manière *ad hoc* tel manque de données, il s'agit d'abord de mettre en place une véritable **infrastructure de recherche des données** mieux centrées sur **les conditions de vie et de développement des enfants**, dans toutes leurs dimensions, et le respect **de leurs droits**. Cette infrastructure de recherche inclut une meilleure exploitation des données, ce qui suppose d'abord de rendre plus visibles les données financées par l'argent public et de faciliter un accès aux données brutes et à une documentation précise des enquêtes, pour un véritable **écosystème chercheurs – administrations – utilisateurs**. Parmi les priorités est apparue la nécessité de :

- Approfondir les données sur le **développement socio-affectif et cognitif** de l'enfant et sa santé mentale.
- Renforcer les possibilités de **croisement** entre les dimensions de santé, de scolarité, d'état socio-affectif des enfants, d'apprentissages et d'environnement relationnel, familial, institutionnel, médiatique, de même que les conditions de vie matérielles, notamment le niveau de vie.
- Accroître **l'épaisseur temporelle** des études pour permettre des analyses de parcours.
- Faire participer plus directement les enfants aux enquêtes.
- Une **vision agrégée des financements locaux dédiés aux enfants**

#### 2.4 Les suites du rapport : propositions

Cette démarche a d'ores et déjà permis **des avancées que nous saluons**, parmi lesquelles :

- Parmi les avis de moyen terme 2019-2023, la Commission Démographie et questions sociales du Cnis a émis l'*Avis n°3* du 6 juin 2019 intitulé : *Mieux connaître les conditions de vie des enfants* où elle « *estime nécessaire de consolider et compléter ce socle de données sur l'enfant, comme le recommande le HCFEA* ».
- Un nouveau module piloté par l'Injep, adossé au panel des élèves de la Depp, sur les activités des enfants en dehors du Collège est lancé à la suite du rapport « Temps et lieux tiers des enfants et adolescents ».

En effet, la réflexion du Conseil de l'enfance et de l'adolescence sur le besoin de données plus précisément afférentes aux enfants fut menée parallèlement à nos rapports thématiques. Au fil de ces travaux, des rencontres avec les acteurs ont permis de consolider l'état des lieux et de dégager des évolutions souhaitables pour compléter l'outillage déjà riche de la statistique publique (Drees, Insee, Depp, données épidémiologiques, statistiques du ministère de l'intérieur et de la justice, etc.) et d'infrastructures de recherche (cohortes Elfe et Elap).

Le projet est d'avancer vers une infrastructure sur laquelle appuyer une meilleure connaissance des conditions de vie et du développement des enfants, en vue d'une élaboration plus pertinente des politiques publiques à destination des enfants, des dépenses allouées et d'une amélioration de la qualité de la prise en charge des enfants.

S'agissant des **financements** locaux dédiés aux enfants, de nombreuses politiques publiques à destination des **enfants et des familles** relèvent de **compétences facultatives locales** tout en étant mises en œuvre et financées de manière déterminante par les collectivités territoriales (accueil des jeunes enfants, activités périscolaires et extra-scolaires et plus généralement « temps et lieux tiers »<sup>13</sup>, culture, actions sociales facultatives et aides ciblées en matière de tarification sur des services essentiels ; logement familial).

- Les communes, la branche Famille de la Sécurité Sociale et les familles représentent plus de 80 % des financements<sup>14</sup> totaux des accueils de loisirs qui s'élèvent à 4,7 milliards d'euros pour 11,9 millions d'enfants de 3 à 17 ans, principaux bénéficiaires de ces équipements. Les communes sont généralement les plus gros financeurs (38 %).
- Peu de données consolidées au niveau national existent pour évaluer le financement des pratiques extra-scolaires des enfants et adolescents en matière de culture, de sport, de sciences ou d'engagements et leur distribution territoriale.
- De même pour la cantine scolaire, alors qu'existe un double enjeu de tarification modulée de la cantine en fonction des revenus des familles et d'existence d'un service de restauration scolaire (liberté des communes).
- Les dépenses de fonctionnement des EAJE sont financées à 40% par les collectivités territoriales (à côté de la branche famille à hauteur de 53% et l'Etat 7%)<sup>15</sup>
- On ne dispose pas de données sur les aides au logement afférentes aux enfants

Finalement, peu de données existent pour appréhender les **financements** et les **disparités** de financements **des collectivités locales sur ces politiques**. Or sans vision consolidée, nombre de sujets sont difficilement pilotés et d'autres restent dans l'ombre.

#### ➤ Proposition 1

Lancer une étude pour développer des travaux apportant des premiers éléments quantitatifs permettant : i) d'identifier les **montants et tours de tables** qui financent ces prestations et services à différents niveaux d'agrégation ; ii) d'analyser les **disparités territoriales** qui en découlent et iii) proposer des analyses ou le cas échéant donner des pistes sur la manière d'évaluer la conséquence de ces disparités territoriales sur **l'accès des enfants** à ces politiques.

Une deuxième proposition est formulée dans la partie 3 ci-dessous. En effet, pour renforcer l'écosystème de recherche autour des enfants, une partie des propositions du rapport

---

<sup>13</sup> Rapport Conseil enfance du HCFEA (2018), « les temps et lieux tiers des enfants et des adolescents, hors santé, hors scolarité »

<sup>14</sup> Uniquement sur la base des équipements financés par la Cnaf : résultats issu d'une étude réalisé par la Cnaf pour le HCFEA , rapport TLT. Sachant que les activités de conservatoires, les clubs de sciences, de sport etc.. ne relèvent pas de cette catégorie.

<sup>15</sup> Tome II, « accueil des enfants de moins de trois ans » (2018) HCFEA

(Propositions 1 et 2) sur les données pourrait d'ores et déjà être mis en œuvre, en donnant alors à voir des indicateurs permettant également de mieux suivre la mise en œuvre de la CIDE (voir partie suivante DGCS).

### **3. LA MISE EN ŒUVRE DES OBSERVATIONS DU CIDE : PISTE D'ÉVOLUTION DU SUIVI**

#### **3.1 L'outil de la DGCS sur le suivi des données administratives relatives à la mise en œuvre des observations du CIDE**

Fin 2016, sous l'impulsion du Conseil de l'enfance, un comité de suivi piloté par la DGCS a été créé, composé des directions d'administrations centrales afin d'organiser un suivi régulier de la mise en œuvre de la convention et des recommandations du Comité des droits de l'enfant de Genève.

En 2017, le Conseil de l'enfance a salué le lancement d'une mobilisation des différents services et administrations centrales sur le sujet, et la création d'une méthode et d'outils pour faciliter la mise en forme et les remontées du suivi par les administrations de l'application de la CIDE et des observations du comité de Genève.

En 2018, le Conseil de l'enfance avait constaté une remontée de données structurée se mettant en place, le rapport 2018 comportant des éclairages assez détaillés et chiffrés des mesures mises en œuvre par les différentes administrations. Des focales sont travaillées chaque année en lien avec l'actualité législative et les travaux du Conseil de l'enfance.

En 2017, 2018 et 2019, la DGCS a donc produit un rapport issu de ces travaux. En 2019, lors de l'audition de la DGCS, a notamment été discuté le mécanisme de suivi. L'ensemble des directions d'administrations centrales concernées sont sollicitées afin de renseigner sur un sharepoint des fiches reprenant par article les recommandations du CIDE et demandant ministère par ministère les actions réalisées d'une année sur l'autre.

Ainsi en juillet 2019, les DAC ont été saisies par mail de la DGCS sur la base de fiches thématiques pour qu'elles puissent faire état des actions menées entre juin 2018 et juin 2019 dans leur champ respectif. En 2019, ont ainsi été saisis 16 ministères et pour certains d'entre eux plusieurs directions (par ex, ministère de l'intérieur : DLPAJ, DIMM, DGEF ; ministère des solidarités et de la santé : DGCS dont 4 services sont concernés, DGS dont 2 bureaux concernés). La DGCS a réalisé plus d'une dizaine de relances dont certaines n'ont pas permis d'obtenir de réponse de la part de certaines des administrations.

Plusieurs administrations peuvent être amenées à contribuer à une même fiche dans un cadre où les politiques sont interministérielles. On observe donc dans l'analyse des fiches des redondances sur le recensement des actions mises en œuvre. A partir des fiches, la DGCS élabore une synthèse et un rapport complet présentant de manière sommaire et synthétique les actions engagées d'une année sur l'autre par chaque ministère ainsi que les données statistiques dont ils disposent.

Le Conseil de l'enfance constate le risque d'un essoufflement du processus de suivi annuel des observations du comité des droits de l'enfant. Les administrations ont parfois du mal à

faire le lien entre les politiques publiques mises en qui touchent de fait aux conditions de vie des enfants, et constituent le cœur de l'action publique annuelle, et la mise en œuvre de la CIDE.

Pourtant la France, comme les autres pays signataires auraient à gagner sur le suivi et l'évaluation des politiques publiques à destination des enfants.

Ils peuvent par exemple le faire en utilisant le cadre de référence fourni par les *l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)* :

*« Le défenseur des droits est membre de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) qui s'engage à soutenir ses membres pour renforcer leur capacité à promouvoir et protéger les droits de l'enfant. Cet engagement a été entériné dans la résolution de Tirana de 2012, qui appelle les membres de l'AOMF et les Etats à renforcer leurs mécanismes institutionnels visant à la promotion et à la protection des droits de l'enfant*

*Un état des lieux de 2018 sur les droits de l'enfant et les ombudsmans et médiateurs membres de l'AOMF souligne une insuffisance de l'auto-évaluation continue par les institutions de leur travail de promotion et de protection des droits de l'enfant. Elle souligne également le manque d'information quant aux réalisations concrètes des ombudsmans et médiateurs dans ce domaine.*

*En novembre 2019, l'AOMF a publié un cadre de référence pour pallier ces insuffisances. Il s'agit d'un outil pratique d'auto-évaluation des institutions membres de l'AOMF et la mise en œuvre des priorités établies par la Déclaration de Namur de 2018 en matière de droits de l'enfant. Ce cadre de référence traduit des principes clefs d'une approche par les droits de l'enfant en indicateurs concrets et opérationnels permettant de guider et d'évaluer leur mise en œuvre par les institutions membres de l'AOMF.*

*Les objectifs du cadre de référence sont les suivants :*

- Etablir un cadre commun sur la base d'instruments internationaux pertinents afin de guider l'action des membres de l'AOMF en matière de droits de l'enfant ;*
- Renforcer la capacité des membres à travailler sur les questions relatives aux droits de l'enfant ;*
- Soutenir le développement d'une culture de résultat dans l'action des membres, visant à obtenir des réalisations concrètes qui fassent avancer les droits de l'enfant dans leurs pays respectifs ;*
- Donner à chaque Etat membre un outil adaptable lui permettant d'orienter ses actions et d'autoévaluer ses avancées en matière de droits de l'enfant ;*
- Mesurer les progrès accomplis dans la durée par une évaluation des avancées progressives, au niveau des membres individuels et de l'AOMF ;*
- Développer une plus grande cohérence entre les membres de l'AOMF afin de renforcer leurs actions communes, notamment en matière de plaidoyer. »*

Pour éviter que l'exercice de remontée des données ne devienne un exercice formel, plusieurs pistes d'amélioration ont été discutées, au croisement de propositions issues du rapport sur les données.



### 3.2 Au croisement du rapport « données » : une proposition

Deux propositions issues du rapport données pourraient commencer à être mises en œuvre, en partant d'un besoin de suivi de la CIDE plus opérationnel :

*Les deux propositions du rapport « données » concernées :*

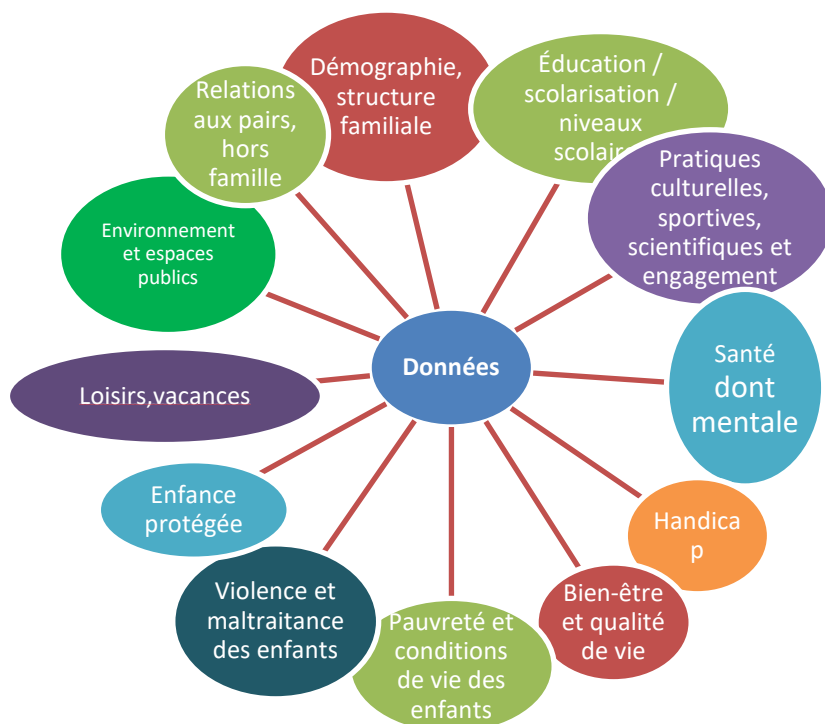
1. **Considérant la sensibilisation inégale aux enjeux de la CIDE entre les différents services et administrations concernées et une hétérogénéité des données rassemblées, le Conseil de l'enfance et de l'adolescence recommande :**

- La poursuite de l'exploitation de l'outil de remontée des données des administrations mis en place par la DGCS en 2017 en lien avec le HCFEA, avec des moyens affectés pour produire des indicateurs sur les droits de l'enfant (quantitatifs et qualitatifs), incluant le point de vue des enfants.
- Les suivis réguliers de la mise en œuvre d'objectifs conformes à la CIDE (incluant un bilan comparant les objectifs initiaux et leur mise en œuvre) et leur publication officielle par les ministères concernés.

2. **Rendre plus visibles les données existantes pour permettre une meilleure exploitation des données et la naissance d'un écosystème associant chercheurs et administrations :**

- **Créer un portail sur l'enfant** piloté par l'Insee, la Drees, la Cnaf, la Depp et l'Injep permettant d'identifier et décrire les données (cartographie des données), les études et les outils particulièrement intéressants sur le champ des 0 – 18 ans.
- **Mettre en place un séminaire annuel de présentation** des travaux nouveaux utilisant les données sur l'enfance. Ce séminaire qui réunirait producteurs et utilisateurs (du monde gouvernemental, de la recherche, associatif, etc.) servirait à faire connaître les travaux existants et les nouvelles données, et à faire remonter les manques et/ou problèmes.
- **Mettre en place un suivi d'indicateurs clés** (à l'instar des recommandations du Conseil National de protection de l'enfance (CNPE) en matière de protection de l'enfance).
- **Inciter les producteurs à mettre à disposition les données brutes** *via* des instances telles que Quêtelet-PROGEDO, le CASD, etc., ainsi qu'une documentation complète des enquêtes suivant des standards internationaux.
- **Prévoir les coûts pour établir une documentation précise** tant sur les protocoles d'enquêtes, la collecte, les questionnaires que sur les variables exploitables.
- **Mieux valoriser l'action de diffusion des connaissances par les chercheurs dans leurs parcours professionnels.**

**L'architecture des dimensions proposée pourrait être :**



Nous proposons ici de :

➤ **Proposition 2 :**

- **Créer un portail interministériel sur les politiques de l'enfance** piloté par une administration du ministère de affaires sociales et alimenté par l'Insee, la Drees, la Cnaf, la Depp et l'Injep permettant d'identifier et décrire les données (cartographie des données), les études et les outils particulièrement intéressants sur le champ des 0 – 18 ans.
- **Faire de cette plateforme internet un outil de de promotion des droits de l'enfant**
- **Demander aux administrations** des ministères concernés par des politiques de l'enfance, en particulier le ministère de l'éducation nationale, de la santé et des affaires sociales, de la justice, de l'intérieur, de la cohésion territoriale, **de présenter chaque année les politiques mises en œuvre qui concernent les enfants avec :**
  - **i) des indicateurs de pilotage** mis en place et les **améliorations espérées pour les enfants**
  - **ii) ce qui constitue une avancée du point de vue de la CIDE** et de la mise en œuvre des observations finales du comité des droits de l'enfant, en particulier en utilisant un cadre de référence cohérent avec d'autres signataires de la CIDE.
  - **ii) en nommant le cas échéant un référent** par administration chargé d'élaborer ce document
- **A cette occasion, organiser un séminaire annuel de présentation des ministères et de travaux de recherche menés sur les domaines concernant les conditions de vie des enfants. Le rendre visible sur le portail enfant.**