

LES CAHIERS

DE SOS VILLAGES D'ENFANTS

L'approche par les droits : une boussole pour la protection de l'enfant



SOS VILLAGES
D'ENFANTS
FRANCE

La CIDE a 30 ans...
et maintenant ?



SOMMAIRE

03 ÉDITO

04 DROITS DE L'ENFANT : UNE HISTOIRE SPÉCIFIQUE DES DROITS HUMAINS

08 DES PRINCIPES POUR GUIDER L'ACTION EN FAVEUR DE L'ENFANT

20 EN FRANCE, LES DROITS DE L'ENFANT À L'ÉPREUVE DU TERRAIN

28 UNE POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT À PARFAIRE

31 APPROCHE PAR LES DROITS : DE NOUVEAUX REPÈRES POUR LA PROTECTION DE L'ENFANT

Les Cahiers de SOS Villages d'Enfants

Editeur : SOS Villages d'Enfants, 6 cité Monthiers, 75009, Paris ;
01 55 07 25 25 - E-mail : contact@sosve.org - www.sosve.org



Directeur de la publication : Isabelle Moret / **Coordination éditoriale :** Sylvie Delcroix et Marie Pruvost /

Rédaction : Jean-François Ducrocq, Sylvie Delcroix, Marie Pruvost et Vanessa Sedletzki /

Ont participé à ce numéro : Matthieu de Benazé, Sandrine Dottori, Hervé Laud, Florine Pruchon, Marianne Brivet, Ines Gomis Maire /

Merci à : Geneviève Avenard, Capucine Blond et Paul Sapelier /

Photo de couverture : SOS Archives /

Photos : Katerina Ilievska, Marko Mägi, SOS Villages d'Enfants, SOS Villages d'Enfants Burkina Faso /

Maquette : Valère Specque / **Impression :** Morault /

Date de parution : Septembre 2019 ///

ÉDITO

La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) célèbre cette année ses trente ans. A l'époque de son adoption par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989, le traité fut l'expression d'une promesse pratiquement universelle ; l'affirmation d'un engagement moral mais aussi juridique pris par les Etats et le monde des adultes vis-à-vis des enfants.

En reconnaissant les enfants comme des sujets de droit à part entière, la Convention a provoqué une révolution dans la manière dont la société devrait percevoir et traiter les enfants. Ils ont dès lors le droit de vivre et de se développer, d'être protégés contre toutes formes de violence et d'exploitation, d'exprimer des opinions qui doivent être prises en compte et de bénéficier de décisions guidées par leur intérêt supérieur. Des droits qui doivent être garantis à tout enfant, sans distinction aucune et indépendamment de toute considération.

En France, le corpus juridique s'est considérablement étoffé pour permettre à l'État de se mettre en conformité avec la CIDE. Mais si le cadre légal et réglementaire est aujourd'hui puissant et cohérent, un fossé demeure entre les textes et leur application. D'où le choix éditorial de ce Cahier de pointer le chemin restant à parcourir. Une lecture critique de la réalité française des droits de l'enfant qui se veut constructive, exigeante. Et qui

visait à promouvoir une « approche par les droits de l'enfant » tout juste émergente dans le champ de la protection de l'enfance.

L'adoption d'une approche de la protection des enfants fondée sur les droits de l'enfant - et créée avec et pour les enfants - suppose un changement de focale. Elle nécessite de repenser tout à la fois la place des adultes qui entourent l'enfant, la place de l'enfant lui-même, le système mis en place à son intention et interroge toutes les institutions avec lesquelles il est en contact. Le développement de cette approche, nous l'appelons de nos vœux, conscients des perspectives qu'elle ouvre pour renouveler nos pratiques et redonner tout son sens à notre action en faveur de l'enfant. Tout l'enjeu est de « *faire des enfants protégés des enfants comme les autres, ce que dans les faits, ils ne sont pas aujourd'hui* » comme le disait Adrien Taquet, Secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé, aux Assises de la protection de l'enfance*.

SOS Villages d'Enfants tient ici à exprimer toute sa reconnaissance à Mme Geneviève Avenard, Défenseure des enfants, qui a accepté de partager son point de vue, son expertise et son engagement au fil de ce nouveau numéro des Cahiers de SOS Villages d'Enfants.

* Le 4 juillet 2019 à Marseille



© Philippe Beaud/SOS Villages d'Enfants

A handwritten signature in blue ink, consisting of the letters 'IM' followed by a flourish, with a long horizontal line underneath.

Isabelle MORET
Directrice générale

DROITS DE L'ENFANT : UNE HISTOIRE SPÉCIFIQUE DES DROITS HUMAINS

La place accordée à l'enfant n'a cessé d'évoluer au fil de l'Histoire et de la profonde mutation du regard que la communauté adulte porte sur lui. Et il en va de même de ses droits. Adoptée par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations unies en 1989, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) a constitué une avancée majeure dans l'histoire des droits humains.

Le regard posé sur l'enfance est imprégné des normes et des valeurs de la société dans laquelle il s'inscrit. Sans intention de s'atteler à une histoire de ses droits, des marqueurs temporels permettent cependant de dessiner les contours d'un cheminement de la vision de l'enfant. Une reconnaissance progressive qui nous laisse entrevoir l'évolution de la place qu'occupe l'enfant, de l'effectivité réelle ses droits, de la façon dont il est perçu et considéré par la communauté adulte au fil des âges.

D'UN SENTIMENT DE L'ENFANCE...

Dans la Rome antique, l'enfant n'appartient pas de naissance à l'humanité. Avant qu'il commence ses apprentissages, on le considère comme un « être sauvage et informe (...) muet comme les bêtes »¹. Jusqu'à 7 ans, il est *l'in-fans* : en latin, « celui qui ne parle pas ». Cette étymologie renvoie alors à l'absence de reconnaissance sociale de la parole du jeune enfant romain et nous dit quelque chose du regard qui a longtemps prévalu sur l'enfant. Car en France comme ailleurs, jusqu'à la fin du Moyen Age, l'enfant est aussi celui que l'on n'écoute pas - un enfant sans droits dont la parole est passée sous silence.

Le regard de la société et du droit à l'égard de l'enfant tarde à émerger dans l'Histoire et le « senti-

ment de l'enfance » que mentionnait Philippe Ariès n'a lui-même sans doute pas toujours existé. Selon l'historien, qui fut le premier à étudier la vie familiale dans l'histoire², ce « sentiment » n'apparaît que vers les XVI^e-XVII^e siècles et se traduit par une prise de conscience de la particularité enfantine et une nouvelle façon d'envisager l'enfant et son avenir. La naissance de la famille conjugale date de la même époque : tandis que l'enfant gagne sa place au sein de sa propre famille, que la relation de l'adulte à l'enfant se transforme, ce dernier finit par devenir un sujet d'intérêt général. La société éprouve alors le besoin de le définir, de le qualifier juridiquement et ressent aussi progressivement la nécessité de l'éduquer et de le protéger. C'est ce que Philippe Ariès appelait la « révolution sentimentale » : cette invasion de l'enfance dans le monde des adultes et ce nouvel élan au sein des familles qui achèvent alors de se réorganiser autour d'eux. Au XVIII^e siècle, les philosophes des Lumières accordent à l'enfant une place nouvelle et avancent que l'enfance est un moment déterminant dans la construction de la personnalité. Ils élaborent de nouveaux modèles pédagogiques et valorisent notamment une éducation qui laisse l'enfant suivre sa nature pour assurer le développement harmonieux de sa personnalité et faire de lui une personne et un citoyen autonome, à même de se protéger de la société.

Au XIX^e siècle, la révolution industrielle intensifie considérablement le travail des enfants dans le cadre de l'économie capitaliste naissante. Bientôt naît l'idée d'une protection particulière : l'enfant est désormais envisagé comme un futur adulte qui a ses caracté-

¹ *La vie quotidienne du citoyen romain sous la République* : 509-27 av. J.-C., Florence Dupont, Hachette.

² *L'Enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, Philippe Ariès, Plon.

ristiques et ses besoins propres et doit être protégé. Une reconnaissance de l'intérêt de l'enfant se développe et, à partir de 1841, des lois limitant le travail des enfants sont progressivement mises en place. En 1889, des lois relatives à la déchéance de la puissance paternelle et à la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés sont à leur tour promulguées. Ce « sentiment de l'enfance » d'abord réservé aux classes nobles et bourgeoises gagne tout le corps social.

... À LA GENÈSE D'UNE MILITANCE

Au début du XX^e siècle, le mouvement amorcé au XIX^e siècle se poursuit et s'amplifie autour de l'idée que l'enfance doit être mieux protégée. L'enfant fait l'objet d'une mobilisation sans précédent de la part d'institutions engagées dans la défense de ses droits. Le regard de la société s'est transformé. La protection de l'enfant se met en place, avec notamment une protection médicale, sociale et judiciaire. Ce système de protection se développe d'abord en France, puis dans d'autres pays d'Europe.

À partir de 1919, la reconnaissance des Droits de l'Enfant commence à trouver un écho international avec la création de la Société des Nations, qui met

en place un Comité de protection de l'enfance. Peu après, en 1924, la Déclaration de Genève constitue la première formulation, en cinq articles, des droits spécifiques de l'enfant au plan international. C'est un premier pas. Un militant convaincu des droits de l'enfant est loin de s'en satisfaire. Médecin, éducateur et écrivain polonais, Janusz Korczak (*voir encadré ci-dessous*) exige des droits immédiats et regrette la tonalité trop implorante et juridiquement non contraignante de la Déclaration. Il est vrai que la Déclaration de Genève n'est alors pas encore retranscrite par le droit international et que les droits qu'elle reconnaît n'étant pas opposables, elle demeurera un simple appel aux bonnes intentions.

En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme énonce, dans son article 25, que « la maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciale. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale ». En 1959, les Nations unies, proclamant que « l'humanité se doit de donner à l'enfant le meilleur d'elle-même », adoptent alors la déclaration des droits de l'enfant. Le texte énonce en dix principes une intention à caractère moral, et évoque pour la première fois l'intérêt de l'enfant mais toujours sans aucune obligation pour les États de s'y conformer.

L'héritage de Janusz Korczak

Médecin-pédiatre et écrivain polonais, Janusz Korczak (1878-1942) abandonne la médecine et sa carrière dans la pédiatrie pour se consacrer à la création de la « Maison de l'orphelin », un établissement qui accueille, à partir de 1912, les enfants errants et abandonnés de Varsovie. Il y mettra en œuvre des méthodes éducatives en rupture totale avec les pratiques d'une époque alors plus soucieuse de redressement que d'épanouissement de l'enfant. Il conçoit l'organisation de l'orphelinat comme une communauté basée sur la liberté, la justice et l'égalité des droits. Aux pratiques autoritaires des adultes, Korczak substitue l'autorité du droit : les adultes ne sont pas souverains et l'autorité s'exerce dans des règles de droit auxquelles ils sont eux-mêmes soumis et dont ils garantissent la mise en œuvre. Selon le premier article de la Constitution de l'établissement, le directeur devient responsable devant les enfants de l'application de ces lois. Toute forme de hiérarchie est également

bannie et l'égalité de droit ne se limite pas aux rapports entre les enfants et les adultes (éducateurs et membres du personnel) mais s'étend aux rapports entre enfants. L'orphelinat Dom Sierot devient une société démocratique et autogestionnaire où chaque enfant a un statut actif, participe à l'organisation de la vie commune jusqu'à endosser un rôle essentiel. Au sein de ce qu'il envisage comme une « République des enfants », il met en œuvre cette autre idée en avance sur son temps : éduquer, c'est coopérer, s'attacher à créer pour et avec les enfants les conditions et les règles d'une vie susceptible de satisfaire leurs besoins et leurs aspirations en tenant compte de ce qu'ils sont. L'engagement de Korczak auprès des enfants l'amènera à renoncer à la possibilité qui lui fut offerte de fuir la déportation nazie : avec les autres éducateurs de l'orphelinat, il sera déporté à Treblinka le 5 août 1942, accompagnant les deux cents enfants dont il s'occupait vers les camps de la mort.

Il reste que la Déclaration de Genève constituera le socle de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant qui sera signée en 1989 et que celle-ci doit beaucoup à Janusz Korczak, ardent défenseur des droits actifs de l'enfant (droit d'expression, droit de participation...) des décennies avant leur avènement.

LA CONVENTION, BIEN PLUS QU'UN SIMPLE CATALOGUE DE DROITS

En 1978, la Pologne s'appuie sur les idées de Korczak et propose aux Nations unies un projet de Convention relative aux droits de l'enfant, instrument qui aurait cette fois une valeur contraignante pour les États. Après près de 10 ans de débats, de travaux et de négociations, la Convention internationale des droits de l'enfant³ est approuvée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies puis adoptée le 20 novembre 1989 dans le but de reconnaître et protéger les droits spécifiques de l'enfant. Elle consacre que désormais, la place de celui-ci s'apparente à celle de tout citoyen et qu'il est sujet de droit avant ses 18 ans. Il s'agit du premier traité international qui présente les droits de l'enfant comme un impératif juridiquement contraignant – ce qui est une avancée considérable par rapport aux textes précédents. Il compte sur une ratification quasi universelle. Seuls les États-Unis ne l'ont pas ratifié à ce jour (Ndlr. La France l'a ratifié en 1990).

La Convention se réfère aux droits de l'Homme et en particulier à la Déclaration Universelle de 1948 qui stipule que « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits* », tout en déclarant que l'enfant, en raison de son âge et de sa vulnérabilité, a besoin d'une protection et de soins spécifiques pour pouvoir devenir un adulte libre et responsable et « donner le meilleur de lui-même ». Le texte précise en outre que l'enfant doit grandir dans un environnement de type familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension afin de favoriser l'épanouissement harmonieux de sa personnalité. Pour la première fois de l'Histoire, un traité international reconnaît explicitement l'enfant comme un être sujet de droits fondamentaux, obligatoires et non négociables.

La Convention énonce, dans ses articles 1 à 40, l'ensemble des droits des enfants - de leurs droits civils et politiques à leurs droits économiques, sociaux et culturels - qui obligent les débiteurs d'obligations, à savoir les adultes et les autorités publiques. Chacun des droits contenus dans la Convention consacre soit un service auquel les enfants ont droit, soit une protection particulière, soit le fait qu'ils peuvent participer aux décisions qui les concernent - ce que l'on décrit comme les « trois P », Prestation, Protection et Participation :

- **Les droits relatifs aux prestations.** Il s'agit du droit d'accéder à certains services et équipements, à bénéficier de soins de santé, d'éducation ou d'une sécurité sociale mais aussi le droit d'avoir un nom et une nationalité.
- **Les droits relatifs à la protection** font référence au droit d'être protégé contre toute forme de maltraitance et/ou pratiques dangereuses, l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail, la traite....
- **Les droits relatifs à la participation** impliquent notamment le droit des enfants à être entendus mais aussi à contribuer aux décisions qui les concernent.

Bien plus qu'un simple recueil de droits, la Convention énonce aussi une liste des obligations que les États acceptent de contracter vis-à-vis des enfants. En 1991, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies est institué dans le cadre de la Convention (article 43). Le Comité est chargé d'examiner les progrès accomplis par les États parties dans l'exécution de la Convention internationale des droits de l'enfant et doit les soutenir dans la mise en œuvre concrète de ces droits. Tous les cinq ans, les États doivent soumettre des rapports dits périodiques et ils sont auditionnés par le Comité. Des organismes des Nations unies ainsi que des institutions indépendantes (telle que le Défenseur des droits en France – voir encadré ci-contre) et des organisations non gouvernementales peuvent, de leur côté, transmettre des rapports dits « alternatifs » et être également auditionnés par le Comité. Les États reçoivent à l'issue de ce processus des recommandations pour une meilleure effectivité des droits de l'enfant pour les-

³ En France, la CIDE est également appelée la Convention relative aux droits de l'enfant

Droits de l'enfant : quelques repères

1924

La Déclaration de Genève constitue la première formulation, en cinq articles, des droits spécifiques de l'enfant au plan international.

1948

Le texte de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme mentionne que l'enfant a droit à une aide et à une assistance spéciales.

1959

La Déclaration des droits de l'enfant reconnaît notamment que l'enfant doit pouvoir « se développer d'une façon saine et normale sur le plan physique, intellectuel, moral et social, dans des conditions de liberté et dignité ».

1989

La Convention internationale des droits de l'enfant, approuvée à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations unies, est adoptée le 20 novembre 1989 dans le but de reconnaître et protéger les droits de l'enfant.

quelles ils s'engagent à se mobiliser. Le Comité a également la possibilité de mener des enquêtes sur des allégations de violations graves ou systématiques des droits protégés par la Convention et ses protocoles.

UN TRAITÉ ADAPTÉ AUX RÉALITÉS DU MONDE CONTEMPORAIN

Traité historique à l'heure où il est adopté, la Convention internationale des droits de l'enfant a une portée d'autant plus majeure que son texte est vivant, actif, en mouvement. Depuis son adoption en 1989, le traité s'est enrichi de trois protocoles facultatifs. En 2000, la CIDE a été renforcée par deux protocoles facultatifs, soumis à ratification des États : le premier protocole concerne l'implication d'enfants dans les conflits armés. Il exige des États Parties qu'ils prennent toutes les mesures possibles pour veiller à ce que les enfants ne participent pas directement aux hostilités et qu'ils aient droit à une protection spéciale. Le second enjoint aux États de prendre des mesures spécifiques pour mettre fin à l'exploitation

sexuelle et à la violence sexuelle contre les enfants. Au-delà de cet aspect, il interdit aussi la vente d'enfants pour d'autres motifs et pour d'autres formes de travail forcé, pour l'adoption illégale et les dons d'organes. Le troisième protocole facultatif concerne la procédure de plainte devant le comité des droits de l'enfant (2011) : ce protocole, ratifié par la France depuis 2016 seulement, donne quant à lui la possibilité aux enfants, ou à leurs représentants, de déposer une plainte devant un comité international d'experts en droits de l'enfant, s'ils n'ont pu obtenir de réparation pour ces violations dans leur propre pays.

Cette brève plongée dans l'histoire des droits de l'enfant nous rappelant leur filiation directe avec les droits humains désamorce à elle seule nombre de craintes ou représentations erronées mais souvent ressassées. Il ne s'agit ni d'attribuer aux enfants des droits spéciaux que n'auraient pas les adultes ni de leur abandonner des responsabilités qui ne devraient pas leur incomber du fait de leur jeunesse. Par ailleurs, il ne peut exister de conditionnalité pour accéder aux droits fondamentaux et la notion de devoirs ne peut donc y être associée. En revanche, il s'agit de reconnaître et d'assumer pleinement notre responsabilité d'adultes pour accompagner les enfants dans l'exercice de leurs droits.

En France, le Défenseur des droits, une autorité indépendante

L'article 71-1 de la constitution française dispose que « Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences ». La loi organique de 2011 attribue à cette autorité constitutionnelle indépendante les missions jusqu'alors dévolues au Médiateur de la République, à la HALDE, à la Commission nationale de déontologie de la sécurité et au Défenseur des enfants. A ce titre, il est « chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé », à l'instar de la CIDE. Le Défenseur des enfants est l'un de ses adjoints.

DES PRINCIPES POUR GUIDER L'ACTION EN FAVEUR DE L'ENFANT

Rédigée sur la base de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), la Convention Internationale des Droits de l'enfant est le premier instrument international juridiquement contraignant, adopté spécifiquement dans l'objectif de protéger les droits des enfants. Quatre grands principes fondamentaux¹ le traversent et l'éclairent. Ils guident les pays pour définir l'action publique en faveur de l'enfant dans une approche respectueuse de ses droits.

Doit-on demander l'avis de l'enfant lors de la séparation de ses parents ? Un enfant séparé de ses parents a-t-il son mot à dire ? A partir de quel âge un mineur peut-il consentir à une relation sexuelle ? Quelle attitude adopter face à un enfant ou un adolescent qui désobéit ou « fait une bêtise » ? Autant de questions sans réponses tranchées qui animent notre société, tant pour ceux qui accompagnent les enfants quotidiennement que pour les décideurs politiques.

« L'approche par les droits » (voir encadré p.9) ne fournit pas de réponse immédiate à ces questions. En revanche, elle nous donne des clefs de lecture pour les penser et les aborder dans le respect de l'enfant ou de l'adolescent considéré comme une personne dotée d'une volonté propre et d'une autonomie qui se déploie progressivement. Un être social qui interagit constamment avec son environnement et s'en nourrit mais aussi un être en développement ayant besoin d'être accompagné, guidé et protégé.

La Convention internationale des droits de l'enfant est le premier instrument international juridiquement contraignant adopté spécifiquement dans l'objectif de protéger les enfants et de garantir leurs droits. C'est aussi le plus complet. **Tous les droits énoncés dans la Convention sont universels, indivisibles et interdépendants.** Les États qui l'ont ratifié ont le devoir de les rendre effectifs de manière égale pour tous les enfants, sans distinction d'origine, de croyances ou de pratiques, de sexe ou de revenus

et quelle que soit leur nationalité, en tous lieux et en toutes circonstances. La CIDE attache la même importance à tous les droits des enfants. Il n'existe pas de droit mineur ni davantage de hiérarchie entre ces droits. Tous ces droits sont enfin liés : si un droit n'est pas respecté, c'est l'application des autres qui est compromise. Ainsi un enfant dont le droit à la santé n'est pas respecté ne pourra jouir pleinement de son droit à l'éducation, à l'exemple d'enfants dont les troubles de la vue ou de l'audition n'ont pas été dé-pistés et qui se trouvent en grande difficulté à l'école pour comprendre et réaliser ce que l'on attend d'eux. Le Comité des droits de l'enfant a identifié dès la mise en place de la CIDE les quatre principes directeurs, faisant référence à un ou plusieurs droits, qui irriguent l'ensemble des articles de la Convention et énoncent les fondements nécessaires à l'exercice de tous les droits qui y figurent.

- **L'intérêt supérieur de l'enfant**, qui doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui le concernent.
- La **protection de l'enfant contre toutes formes de discrimination** ou de sanction qui seraient motivées par certaines de ses caractéristiques ou par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille.
- Le **droit inhérent à la vie, à la survie et au développement** pour tout enfant dans toute la mesure possible.
- Le **droit pour chaque enfant d'exprimer librement son opinion** sur toute question le concer-

¹ Pour caractériser ces principes, les termes de directeurs, fondamentaux ou généraux sont utilisés de la même façon.

Qu'est-ce que « l'approche par les droits » ?

« L'approche par les droits de l'homme » est un cadre conceptuel et opérationnel majeur dans lequel s'inscrivent les activités des Nations unies. Cette approche a été pensée pour répondre aux échecs du développement dans les années 1980 et a de fait conduit à un changement de paradigme dans la coopération au développement : fondée au départ sur les besoins des populations, l'accent a alors été mis sur l'implication de ces dernières et l'accès à leurs droits fondamentaux. Dans son avis du 3 juillet 2018 relatif à l'approche fondée sur les droits de l'homme, la Commission Nationale Consultative des droits de l'homme indique que « l'action publique n'est plus conçue en termes de compensation ou d'« assistanat » mais au regard de la mise en œuvre des droits fondamentaux. Les droits de l'homme ne sont plus à la périphérie de l'action publique mais doivent être inscrits au cœur de cette dernière. L'approche fondée sur les droits de l'homme constitue un cadre autant pour l'élaboration des politiques publiques que pour leur évaluation ».

Elle recouvre à la fois un objectif - garantir la réalisation effective des droits de l'homme pour tous - et un processus pour y parvenir qui suppose le respect d'un certain nombre de principes. La promotion de l'indivisibilité, de l'interdépendance des droits et de leur caractère universel mais aussi des principes destinés à servir de guide aux pouvoirs publics et à favoriser une application concrète : participation, responsabilité, non-discrimination et autonomisation et enfin respect des normes internationales. Dans le même esprit, « l'approche par les droits de l'enfant » s'appuie sur quatre principes fondamentaux : intérêt supérieur de l'enfant, droit inhérent à la vie, à la survie et au développement, protection contre toutes formes de discrimination et participation.

Cette approche par les droits est donc caractérisée par une plus grande implication des détenteurs de droits et responsabilité des débiteurs d'obligation. Elle irrigue, imprègne toutes les recommandations des organisations internationales et de l'Union européenne aux États pour élaborer, suivre et améliorer leurs politiques.

nant et que ses opinions soient dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

C'est ce cadre conceptuel - des droits humains universels, indivisibles et interdépendants et ces quatre principes fondamentaux -, qui constitue l'approche par les droits de l'enfant. Dans le cadre de la protection de l'enfance, elle s'avère être un puissant levier pour des prises de décisions respectueuses de la personne de l'enfant et plus largement de la qualité des prises en charge proposées.

LE PRINCIPE D'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT

C'est sans doute la notion centrale de la Convention - et la plus connue - mais aussi la plus discutée et la plus mal comprise car trop souvent interprétée comme une hiérarchisation des droits des adultes et des enfants.

L'article 3-1 de la CIDE dispose que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées*

de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Mentionné à six autres reprises dans la Convention, ce principe est à la fois le fondement et la perspective des décisions prises pour l'enfant par d'autres - parents, éducateurs, juges, enseignants, pouvoirs publics ou encore assemblées parlementaires entre autres. La prise en compte de l'intérêt de l'enfant doit être centrale, d'autant plus que dans toute décision, d'autres intérêts entreront également en jeu : intérêts des parents, intérêts des professionnels, enjeux politiques ou encore questions budgétaires.

C'est la raison pour laquelle la rédaction de l'article 3 a engendré quelques difficultés. La question de savoir s'il fallait écrire « une » ou « la » considération primordiale a été, en particulier, âprement débattue. Il a finalement été admis que, au vu de la portée de l'article 3, il se produirait inévitablement des situations dans lesquelles d'autres intérêts pouvant sembler contraires mais légitimes (de la justice, de la société, d'autres enfants...) ne pourraient être ignorés.



D'où le choix de l'article indéfini « une » pour un libellé moins catégorique, à savoir « une considération primordiale ». ² L'intérêt supérieur de l'enfant n'est donc pas, en principe, l'unique considération, mais il doit être l'un des premiers éléments à prendre en compte et peser dans toutes les décisions concernant les enfants.

Mais l'absence de critère clairement défini de ce qu'est « l'intérêt supérieur de l'enfant » comporte un risque d'insécurité juridique. En 2011, Nigel Cantwell, le fondateur de l'ONG Défense des Enfants International (DEI), s'inquiétait que la Convention ne donne aucune indication relative aux éléments qui permettraient de déterminer adéquatement son application au cas par cas. « *Il y a déjà un danger manifeste lorsqu'on « élève » tel ou tel droit humain à une position spéciale : ce faisant, on tend à créer une espèce de hiérarchie qui va à l'encontre même de la conception des droits humains. Ce danger est d'autant plus aigu lorsqu'il s'agit d'une disposition dont la portée voulue n'aurait sûrement jamais dû être perçue d'une façon si générale* ». Cantwell craint qu'en l'absence

de critères définis, l'intérêt supérieur ne devienne, au regard de certaines interprétations, « *une espèce de carte atout, une sorte de super droit qui permettrait de bafouer d'autres droits pour le bien de l'enfant* ». ³

L'histoire mondiale regorge en effet de situations où, au nom de l'intérêt de l'enfant, on a intentionnellement mais aussi souvent en toute bonne foi, bafoué les droits de l'enfant. Mise en quarantaine des adolescentes enceintes pour leur « protection », placement fréquent d'enfants autochtones retirés à leurs familles pour être élevés dans un « meilleur » milieu, « humanitaires » cherchant à évacuer des enfants d'Afrique pour leur offrir « une vie meilleure » en France, tourisme « humanitaire » dans des soi-disant orphelinats de pays en développement. Ou encore changement de placement des enfants confiés à des familles d'accueil ou à des professionnels dès que s'instaure un lien d'affection voire d'amour. Y a-t-il des pratiques courantes aujourd'hui que dans quelques années nous remettrons en cause au nom du même principe ? Sans doute. Cependant l'enjeu n'est pas le principe en lui-même mais les procédures

² Office of the High Commissioner for Human Rights, Legislative History of the Convention on the Rights of the Child, Genève, 2007.

³ « La genèse de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la Convention relative aux droits de l'enfant », Journal du droit des jeunes 2011/3 (n°303).

et garde-fous mis en place pour le mettre en œuvre. La traduction française de la Convention est probablement venue ajouter son lot de difficultés sur le plan opérationnel : alors que la version anglaise parle de « best interests of the child », et semble donc devoir être comprise dans le sens du « meilleur intérêt de l'enfant », la version française de la Convention est sujette à interprétation, l'adjectif « supérieur » étant souvent lu/compris comme un intérêt supérieur à tous les autres.

Comme le souligne le Groupe d'appui à la protection de l'enfance dans sa fiche consacrée à l'opérationnalité de ce concept : « *Malgré un solide ancrage juridique dans le droit international, la notion d'intérêt supérieur de l'enfant constitue souvent une source de tensions voire de conflits entre personnes concernées par l'enfant car la notion d'intérêt de l'enfant n'est ni un dogme ni un standard au contenu universel. Elle doit en effet être interprétée au cas par cas, en évitant une interprétation arbitraire. Lorsque plusieurs intérêts se trouvent en tension, il s'agit donc de rechercher parmi ceux-ci celui qui doit être privilégié compte tenu des besoins de l'enfant. Soit il s'agit de plusieurs intérêts de l'enfant qui entrent en concurrence, soit il s'agit d'un intérêt de l'enfant qui entre en concurrence avec l'intérêt d'un tiers, souvent l'un des parents ou les deux parents.*⁴ ». La fiche caractérise l'intérêt supérieur de l'enfant comme « *une référence idéale vers laquelle doivent tendre la réflexion et l'évaluation pour aider à prendre les décisions qui vont influencer directement le quotidien de l'enfant* ». Ce faisant, elle précise que « *c'est au terme du processus contradictoire que pourra être défini concrètement l'intérêt supérieur de l'enfant guidant la décision et ses modalités d'application* ». Le Comité des droits de l'enfant a dressé une liste des éléments à prendre en considération pour la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant :

- L'opinion de l'enfant.
- L'identité de l'enfant.
- La préservation de l'environnement familial et la continuité des relations.
- L'assistance, la protection et la sécurité de l'enfant.
- La situation de vulnérabilité.
- Les droits de l'enfant à la santé et à l'éducation.

La participation de l'enfant et la prise en compte de ses besoins fondamentaux sont donc au cœur du processus qui permettra de déterminer son meilleur intérêt. C'est pourquoi les décisions doivent se prendre dans la recherche du meilleur bien-être de l'enfant et de façon collégiale - en écoutant l'enfant et en tenant dûment compte de son point de vue mais aussi en invitant tous ceux qui l'entourent à pleinement participer à sa détermination. Cette approche, en particulier dans le cadre des enfants accueillis en protection de l'enfance, doit permettre de limiter l'arbitraire en équilibrant les points de vue et de garantir, au travers du projet individuel, une cohérence et une continuité affective et relationnelle du parcours. Et les décisions doivent donc faire l'objet d'un processus d'évaluation de leurs effets sur l'enfant au regard de son bien-être, de son développement et de ses droits fondamentaux - aujourd'hui mais aussi à plus long terme.

LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

Un enfant accueilli en protection de l'enfance aura-t-il les mêmes chances de faire des études qu'un enfant qui grandit dans sa famille biologique ? Peut-on refuser l'accès à la cantine scolaire à un enfant dont les parents sont sans emploi ou l'inscription d'un enfant rom à l'école, sachant que sa famille se déplacera sans doute en cours d'année scolaire ? Un enfant en situation de handicap peut-il aller au centre de loisirs après l'école avec ses camarades ? Comment un mineur non-accompagné qui ne parle pas français peut-il connaître et défendre ses droits en matière de séjour ? Un jeune qui rend publique son homosexualité pourra-t-il continuer de faire partie de l'équipe de foot ?

Ces quelques questions évoquent des situations dont nous avons tous entendu parler à un moment ou un autre et montrent à quel point la discrimination est enracinée dans la vie quotidienne des enfants. Elle constitue pour nombre d'entre eux, et notamment pour les enfants accueillis en protection de l'enfance, un combat de tous les jours. La discrimination s'imisce dans les actes et dans les mots, sciemment ou non - dans les réseaux sociaux aussi désormais. Préjugés plus ou moins conscients,

⁴ « La notion d'intérêt de l'enfant dans la loi réformant la protection de l'enfance », Groupe d'appui à la protection de l'enfance, 2011.

stigmatisation criante ou silencieuse, fait de rester aveugle à la différence de l'Autre, sa situation ou ses besoins particuliers, mais aussi mépris, attitude négative voire peur de l'enfant « différent ». Autant d'attitudes, de gestes, perceptibles ou non, conscients ou pas, qui consistent à traiter différemment certains enfants, à les priver d'opportunités et à les laisser pour compte, sur la base de caractéristiques données ou d'appartenance - réelle ou supposée - à un groupe, sans rapport avec les circonstances en jeu, les préférences, les capacités et les mérites de ces enfants et en niant leurs droits.

Faisant écho au premier article de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de la Déclaration universelle des droits de l'homme (« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits »), le principe de non-discrimination refuse « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence en fonction de la « race », de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion, des opinions politiques ou autres de l'enfant (ou de ses parents ou représentants légaux), de la nationalité ou origine nationale, ethnique ou sociale, de la situation de fortune, d'une éventuelle incapacité, de la naissance ou de toute autre situation [qui fait obstacle à] l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales.⁵ » L'article 2 de la Convention impose ainsi aux États de respecter et de garantir tous les droits de la Convention pour tous les enfants sous sa juridiction sans distinction aucune. En France, le principe de non-discrimination est inscrit dans la loi de 2008 dans le domaine de la lutte contre les discriminations.⁶

La discrimination porte atteinte à la dignité de l'enfant et à son développement. Elle nuit à sa construction psychique et émotionnelle, remet en question son épanouissement social et menace aussi bien sa confiance en lui que la confiance qu'il accorde à autrui et à la société en général. Comme mentionné plus tôt, la discrimination a en outre des conséquences palpables au quotidien sur la vie

des enfants. Elle peut se traduire par des orientations scolaires décidées sur le fondement de critères autres que le mérite. Elle peut impliquer une exclusion de certaines activités et, in fine, de la société.

La discrimination peut ainsi être directe ou indirecte. Elle est directe lorsque, pour des critères prohibés par la loi, une personne est délibérément traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable. Elle est alors, selon le cas, passible d'une sanction pénale (par exemple écarter une personne d'une procédure de recrutement du fait de son origine ou de son sexe). Elle est indirecte lorsqu'une disposition, un critère, une pratique apparemment neutre sont susceptibles d'entraîner un désavantage particulier par rapport à d'autres personnes. En protection de l'enfance, la discrimination peut par exemple se nicher dans les logiques institutionnelles, administratives et organisationnelles qui peuvent conduire à des situations discriminantes. Combien d'enfants accueillis n'ont pu participer à des sorties ou voyages scolaires parce que les autorisations parentales n'étaient pas parvenues dans les délais voire parce qu'elles étaient devenues un enjeu dans des conflits entre parents et institution ?

La discrimination peut également être structurelle, « systémique », c'est-à-dire créée par le système lui-même ou des fonctionnements institutionnels qui pèsent sur certaines catégories d'enfants et impliquent par le fait des pratiques ou des différences de traitement à caractère discriminatoire à leur encontre. Ainsi en est-il du refus de scolariser des enfants roms par certaines communes qui invoquent le fait que leurs familles ne résident pas sur la commune ou qu'elles ne peuvent prétendre à une domiciliation légale. Ou des enfants qui subissent des différences de traitement préjudiciables du fait de leur placement.

Le phénomène de cumul des discriminations est particulièrement préoccupant. Les schémas d'exclusion qui résultent de plusieurs formes de discrimination ont en effet tendance à se multiplier, reléguant toujours plus les enfants concernés et rendant leur inclusion et leur accès à l'égalité des chances particulièrement difficiles. Ces enfants se trouvent face à

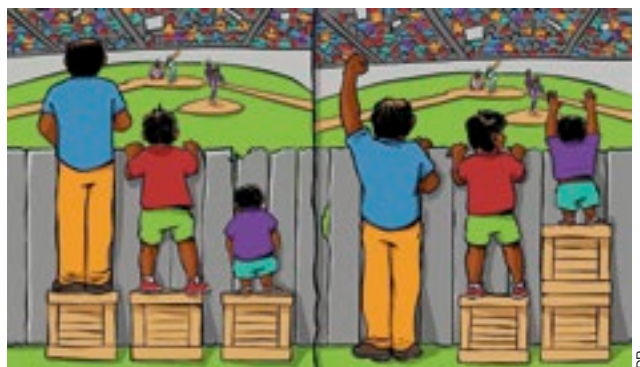
⁵ Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale n° 18 (1989) : Non discrimination.

⁶ Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

des obstacles singulièrement élevés dans tous, ou une très grande partie, des aspects de leur vie.

Il est donc essentiel d'affronter les discriminations en les rendant visibles, en décelant les mécanismes d'exclusion ensuite et en s'attaquant à leurs sources et à leurs manifestations enfin. Car « la jouissance des droits et des libertés dans des conditions d'égalité n'implique pas dans tous les cas un traitement identique ».⁷ Le droit à une protection contre la discrimination ne signifie pas en effet que tous les enfants doivent être traités de façon identique ; parfois un traitement différencié voire préférentiel peut même être jugé opportun pour certains enfants défavorisés. C'est le principe de la discrimination positive qui vise à « donner plus à ceux qui ont le moins ». Il s'agit de corriger les conséquences de la discrimination et les inégalités qui en résultent « pour promouvoir une égalité effective dans des contextes où l'égalité purement légale (l'égalité formelle qu'est l'égalité des chances) masque ou justifie en réalité des inégalités »⁸. Pratique très répandue aux États-Unis, la discrimination positive est moins acceptée en France où certains y voient une transgression de l'égalité républicaine. Toutefois, des différenciations existent dans notre système sous diverses formes. Dans la mesure où elles sont fondées sur des critères raisonnables et objectifs et que leur but est légitime, elles sont considérées comme essentielles à la cohésion sociale et à l'exercice par tous les enfants de leurs droits dans des conditions d'égalité. Tarification différenciée pour la cantine, la crèche ou les activités périscolaires, classes dédoublées dans certaines zones géographiques sont autant d'illustrations de mesures possibles pour promouvoir l'égalité des chances.

A la fois contraire à la loi et au principe d'égalité qui régit notre société, nuisible à la cohésion sociale et destructrice pour ceux qui la subissent, la discrimination doit être activement combattue dans les politiques publiques et par l'ensemble du corps social. C'est d'autant plus vrai pour les institutions et les acteurs qui travaillent avec et pour les enfants et les



jeunes, dans la protection de l'enfance notamment, qui doivent apprendre à identifier, à prévenir et à combattre ses manifestations.

LE PRINCIPE DE VIE, SURVIE ET DÉVELOPPEMENT

Le principe du droit à la vie, à la survie et au développement nous rappelle que l'enfant a besoin d'être accompagné dans la vie. Là où les grands textes des droits de l'homme mentionnent le droit à la vie, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme (« Chacun a le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne »), la Convention demande aussi aux États d'assurer dans toute la mesure du possible le droit à la survie et le droit au développement de l'enfant. Débiteurs d'obligations envers les enfants, les adultes qui les entourent, et en premier lieu leurs parents, ont une responsabilité à la fois particulière et délicate dans l'exercice de ce droit. Car ce principe simple en apparence recèle nombre de complexités qui peuvent se résumer en un dilemme majeur, celui de tout parent ou de tout professionnel travaillant avec et pour les enfants : comment réaliser un équilibre entre le besoin d'assurer la protection et la sécurité de l'enfant et le respect de ses capacités, en tant que personne à part entière avec une autonomie et le contrôle de sa vie ?

Le droit à la vie est « inhérent » à toute personne humaine et semblerait donc être un droit absolu et indérogable. Mais certaines questions éthiques viennent bousculer cet ordre des choses. Plusieurs de nos voisins européens donnent en effet la possibilité aux enfants atteints d'une maladie incurable de mettre fin à leurs jours. En Belgique par exemple, une loi de 2014 étend la possibilité de l'euthanasie

⁷ Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale n° 18 (1989) : Non discrimination.

⁸ « La discrimination positive : une présentation », Baptiste Villenave, in Vie sociale 2006/3 (n°3).

aux enfants capables de discernement et à leur demande (avec l'accord de leurs parents) s'ils souffrent physiquement et sont atteints d'une maladie incurable entraînant le décès à brève échéance. S'il ne s'agit pas ici de soulever le débat sur l'euthanasie, illégale en France, cet exemple montre comment différents droits interagissent et comment la reconnaissance de l'enfant comme une personne titulaire de droits peut faire évoluer les approches, y compris sur des sujets aussi complexes.

Pour ce qui est de la survie et du développement de l'enfant, la Convention indique que les États doivent les garantir « dans toute la mesure du possible ». Qu'il s'agisse de la sécurité routière ou de celle des jouets, des politiques de vaccination, des approches éducatives privilégiées dans le système scolaire et périscolaire ou encore de l'interdiction des violences éducatives ordinaires, nombre d'interventions publiques sont intimement liées à la nécessité de garantir la survie et le développement de l'enfant.

Le développement de l'enfant est une notion dont la portée est particulièrement large : « un concept global, embrassant le développement physique, men-

tal, spirituel, moral, psychologique et social », nous dit le Comité des droits de l'enfant.⁹ Il s'agit en un mot de s'assurer que l'enfant puisse atteindre son plein potentiel. Le développement optimal, c'est celui qui permet à l'enfant d'être le « mieux », non pas en comparaison avec les autres enfants, non pas en fonction des attentes que peuvent avoir les adultes, mais par rapport à lui ou à elle-même : ce qu'il ou elle est, ses talents, ses capacités, ses préférences. Concrètement, qu'est-ce que cela implique ? La Convention nous donne d'autres éléments cruciaux pour mettre en œuvre ce droit.

Tout d'abord, elle ajoute à l'article 27 que « les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social », posant ainsi une obligation pour les États de s'assurer que les enfants aient les ressources matérielles nécessaires pour se développer, non seulement physiquement mais aussi sur tous les autres plans. Comme nombre d'études l'ont montré, en France

⁹ Observation générale n° 5 (2003), Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4, 42 et 44, par. 6).



les enfants sont surreprésentés parmi les personnes vivant en situation de pauvreté et cette pauvreté financière a un impact significatif sur d'autres aspects du développement. Comment bien travailler à l'école lorsqu'on n'a pas pu prendre de petit déjeuner ? Comment grandir, se développer lorsque, confiné dans une chambre d'hôtel avec sa famille, il est impossible de jouer, de bénéficier de la moindre intimité ? Comment être en bonne santé lorsque l'on vit dans un logement insalubre, sans chauffage ? Les exemples abondent.

Ensuite, la CIDE pose à l'article 5, à l'article 18 et à l'article 27, le principe de la responsabilité des parents d'élever l'enfant, de lui garantir dans la limite de leurs moyens les conditions de vie adéquates, d'assurer son développement et de le guider dans l'exercice de ses droits, dans le respect du développement de ses capacités. L'idée que les capacités de l'enfant évoluent dans le temps, car l'enfant acquiert de plus en plus de compétences à mesure qu'il approche de l'âge adulte, est primordiale. Au-delà des parents eux-mêmes, elle implique que tous ceux qui accompagnent l'enfant en aient conscience et respectent ses capacités. Autrement dit, ne pas surprotéger, ne pas toujours faire « à la place de l'enfant », ne pas interdire plus que nécessaire, mais laisser à l'enfant le maximum d'autonomie possible pour qu'il puisse faire ses propres expériences et développer ses compétences. C'est là un défi majeur pour la protection de l'enfance, portée comme son nom l'indique avant tout à protéger, et pour ses acteurs, aux prises avec de multiples contraintes légales et une responsabilité individuelle devant l'État et les parents. Peut-on interdire à un jeune de 15 ans de se percer les oreilles ? Peut-on laisser sortir un jeune de 17 ans le samedi soir avec ses amis ? Peut-on fouiller son ordinateur, son téléphone pour s'assurer qu'il ne sort pas du cadre légal ? Prépare-t-on un jeune à se gérer lorsqu'on fige, plus ou moins arbitrairement, la part mensuelle de son budget qu'il devra consacrer à son hygiène, sa vêtue, ses loisirs ?

Le caractère transversal du droit à la vie, à la survie et au développement invite les adultes à réfléchir constamment à ce que leurs actions signifient pour l'enfant maintenant mais aussi pour celui qu'il sera demain : il s'agit de favoriser les compétences,

l'autonomie et le plein épanouissement (physique, mental, émotionnel...) de l'enfant, de le prendre en compte comme un individu titulaire de droits et de le protéger aujourd'hui tout en veillant à ce qu'il soit équipé pour l'avenir.

LE PRINCIPLE DE PARTICIPATION

Avec l'article 12 de la Convention, les États s'engagent à garantir à l'enfant capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant et à ce que ses opinions soient dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité. Cet article, qui est spécifique aux droits de l'enfant et qui s'ajoute à la liberté d'expression communément mentionnée dans les traités de droits humains, s'explique par le fait que les enfants n'ont pas de pouvoir de décision et ne disposent pas de la capacité juridique. Ce sont les adultes qui décident pour eux. Il s'agit donc à la fois de protéger les enfants de décisions dont ils ne saisissent pas toutes les conséquences et qui pourraient être contraires à leur propre intérêt et de ne pas leur faire porter la responsabilité de décisions trop lourdes au regard de leur âge et de leur maturité, comme celles pouvant conduire à des conflits de loyauté par exemple. Mais alors comment concilier cet impératif de protection avec la reconnaissance du pouvoir de l'enfant, en tant que personne, d'avoir un contrôle sur sa vie et de ne pas être seulement « l'objet » de décisions prises par d'autres ? C'est là l'objectif de l'article 12 mais aussi de l'article 13 de la Convention (« L'enfant a droit à la liberté d'expression »), qui imposent le moins de restrictions possibles au champ de la participation de l'enfant. S'il est fait référence à la capacité de discernement de l'enfant, celle-ci n'est aucunement déterminée par un âge minimum et le Comité des droits de l'enfant des Nations unies considère implicitement qu'elle existe. Ce droit d'expression n'est par conséquent pas associé à une « faculté » mais il est un droit fondamental qui existe en toutes circonstances et qui s'exerce dès que l'enfant peut former une opinion et l'exprimer. Et les États parties ont la stricte obligation de prendre des mesures appropriées pour qu'il soit appliqué et de proposer des moyens diversifiés et adaptés aux capacités et à la maturité de chaque enfant.

L'article 12 ajoute qu'on devra donner à l'enfant « la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant », c'est-à-dire qui a une influence directe sur son existence comme sa garde en cas de séparation des parents, son placement ou son adoption, son éducation et sa formation, sa santé et sa protection contre les violences physiques ou psychologiques...

Le principe de participation recouvre le droit de s'exprimer, de parler, de donner son avis (art. 12, 13, 14), le droit d'être écouté et entendu, d'avoir son opinion prise en compte (art. 12, 14), le droit à l'information (art. 17), le droit de participer au processus de décision et de mise en œuvre (art. 12, 15, 17).

Le modèle de participation défini par Laura Lundy, Directrice du Centre interuniversitaire des droits de l'enfant à la Queen's University de Belfast, introduit quatre dimensions importantes pour une implémentation réussie du principe de participation de la Convention : espace, voix, audience et influence (voir illustration ci-contre).¹⁰ Il guide les adultes, les professionnels, pour bien comprendre ce que chacune des dimensions implique.

Ce modèle témoigne s'il en était besoin que la participation ne se décrète pas. Au-delà de la possibilité laissée à un enfant d'exprimer une opinion et d'être écouté, la participation s'accompagne du droit à l'information et de pouvoir construire son opinion. Elle ne se cantonne pas non plus à une participation individuelle autour des décisions concernant personnellement le jeune mais, comme cela est régulièrement invoqué dans les recommandations internationales (*voir encadré p. 19*), renvoie aussi à la participation collective des enfants et des jeunes dans des domaines aussi variés que l'élaboration, le suivi des politiques et des stratégies, que la vie et le fonctionnement des établissements dans lesquels les enfants passent une partie de leur temps ou sont accueillis.

Pour faire émerger et mettre en œuvre la participation collective, des espaces doivent être pensés, créés pour que les enfants puissent développer leur « pouvoir d'agir ». Un cadre de participation efficace s'appuie sur un climat de confiance, facilite les échanges et fait en sorte que les enfants puissent s'exprimer librement et en toute connaissance de cause. C'est aux adultes de transmettre les informa-

tions nécessaires pour que les enfants se forment un avis et soient en capacité de comprendre les enjeux de leur participation. C'est aussi à eux de proposer et permettre des modes de fonctionnement et d'expression variés, adaptés aux âges et aux expériences des enfants. Le désir des enfants de s'emparer de ces espaces de parole dépendra en grande partie de la façon dont ils auront été encouragés à le faire plus jeunes, dont leur parole aura été valorisée et suivie d'effets.

Qu'il s'agisse de participation individuelle ou collective, les adultes doivent en effet prendre des décisions qui tiennent compte des avis des enfants et prendre le soin d'expliquer ultérieurement ces décisions et la manière dont leurs opinions ont été prises en compte.

Au-delà de l'exercice de ce droit et au regard de l'article 3 de la Convention relatif au principe d'intérêt supérieur de l'enfant, le fait de permettre aux enfants de faire part de leur point de vue enrichit leur compréhension de la situation et favorise leur bien-être. Il est cependant important de préciser que si l'article 12 de la Convention donne à l'enfant le droit de s'exprimer, il n'est en aucun cas obligé de l'exercer s'il ne souhaite pas être entendu et ne peut donc y être contraint.

Assurer la participation véritable de l'enfant aux décisions qui le concernent implique donc non seulement de lui donner la place nécessaire pour exprimer librement et sincèrement ses souhaits en lui donnant les informations pertinentes mais aussi et surtout que les adultes soient intimement convaincus que la parole de l'enfant est indispensable pour éclairer la décision. En France, cette compréhension de la participation a mis du temps à émerger et le chemin est encore long. Bien que des conseils d'enfants et de jeunes existent depuis plus de 30 ans, il a fallu attendre la loi sur l'égalité et la citoyenneté de 2017 pour que les collectivités locales soient invitées à mettre en place de tels conseils de jeunes. Si des espaces de dialogue entre les enfants et les adultes se mettent actuellement en place, ponctuellement comme avec le Grand débat national des enfants, ou de façon plus pérenne avec notamment le collège des enfants du Haut Conseil de la famille, de l'en-

¹⁰ "Voice is not enough: Conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child", Laura Lundy. *British Educational Research Journal*. 2007 Vol. 33. Issue 6.

Espace

Les enfants disposent d'un espace pour exprimer leur(s) opinion(s)

- Les points de vue des enfants ont-ils été réellement recherchés ?
- Un espace sûr dans lequel les enfants ont pu s'exprimer librement a-t-il été mis en place ?
- A-t-on pris des mesures pour s'assurer que tous les enfants puissent participer ?

Voix

Les enfants disposent des informations et des moyens nécessaires pour faire entendre leur voix

- Les enfants ont-ils bénéficié de l'information nécessaire pour se faire leur opinion ?
- Les enfants savaient-ils qu'ils n'étaient pas obligés de participer ?
- A-t-on laissé aux enfants la possibilité de choisir la modalité d'expression qu'ils préféreraient ?

Audience / écoute

Les opinions des enfants sont recueillies par un adulte qui a la responsabilité de les écouter

- Existe-t-il une procédure permettant de communiquer l'avis/le point de vue des enfants ?
- Les enfants savent-ils à qui leur(s) opinion(s) sera(ont) communiquée(s) ?
 - La personne / l'instance à qui est communiqué le point de vue dispose-t-elle du pouvoir de prendre des décisions ?

Influence

Leurs avis/opinions ont une influence

- Les opinions des enfants ont-elles été prises en considération par les personnes qui ont le pouvoir de réaliser des changements ?
- Existe-t-il des procédures pour s'assurer que les opinions des enfants sont sérieusement prises en compte ?
 - Les enfants et les jeunes ont-ils bénéficié d'un retour expliquant les décisions prises ?

fance et de l'âge (voir encadré p. 18), à l'inverse la pratique de l'élaboration de documents à destination des enfants pour présenter notamment les politiques publiques reste encore très marginale.

Guidée par ces quatre principes clés, la CIDE est donc bien plus qu'une simple énumération de droits. Elle met l'enfant au cœur même du traité dans une vision holistique qui tient compte de ses besoins fondamentaux mais aussi de son intérêt, de son développement, de son épanouissement, de sa nécessité de participer, d'être acteur de son existence.

La Convention donne un nouveau statut à l'enfant qui n'est plus seulement celui à qui l'on accorde des prestations ou celui que l'on protège, mais qui devient aussi celui dont on doit recueillir et écouter la parole et qui est appelé à prendre part aux décisions qui le concernent et à celles de la Cité. L'enfant devient un sujet titulaire de droits, un sujet non plus passif mais enfin actif, non plus seulement adulte en devenir mais acteur à part entière au sein de sa famille, de l'école, de la société.

La Convention est un instrument universel conçu pour être applicable dans chaque pays et dans

toutes les circonstances, c'est aussi un texte ouvert, vivant, favorable à une interprétation dynamique qui, à l'image de sa clé de voûte - l'intérêt supérieur de l'enfant - peut s'adapter à chaque situation, chaque contexte, chaque environnement géographique et culturel. Un texte à la portée telle qu'il guide les États à inaugurer « un nouveau contrat social entre l'État, la communauté, la famille et l'enfant »¹¹. L'approche par les droits, et par les quatre principes directeurs qui guident la Convention, peut en outre servir de

boussole aux gouvernements et aux professionnels de l'enfance pour l'élaboration des politiques publiques comme pour l'action la plus proche du quotidien de l'enfant. Pour les professionnels de l'enfance, elle peut aussi venir combler ce sentiment de manque de repères si souvent exprimé et redonner un sens à l'action.

¹¹ « La Convention des droits de l'enfant, approche générale et principes de l'intérêt supérieur et de la parole de l'enfant », Jean Zermatten/ARTIAS, 2007.

Un Collège des enfants et des adolescents pour rendre des avis sur les sujets de la jeunesse

Depuis fin 2016, le Collège des enfants et des adolescents du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge (HCFEA) apporte le point de vue d'enfants et de jeunes en tant qu'usagers des politiques de l'enfance. Ses 12 membres rendent des avis aux décideurs sur les sujets de l'enfance et de la jeunesse. Tous deux membres du Collège, Capucine Blond (15 ans) et Paul Sapelier (16 ans) présentent le dispositif.

Paul : Le Collège des enfants et des adolescents du HCFEA est composé de 12 jeunes de 10 à 17 ans. Nous sommes six garçons et six filles engagés sur un mandat de trois ans et notre mission est de rendre des avis sur les politiques qui nous concernent aux ministères qui en sont en charge. En amont des réunions qui ont lieu environ tous les deux mois, nous recevons des convocations pour pouvoir nous organiser et justifier nos absences au collège ou au lycée et, le jour J, nous prenons le train très tôt pour pouvoir nous rendre à Paris.

Capucine : Tous les membres du collège proviennent de villes différentes et ont des parcours différents. J'ai pour ma part été choisie par le conseil des jeunes d'Arras parce que ça fait longtemps que je m'investis pour faire bouger les choses au niveau de ma ville sur des projets qui ont trait à l'écologie, aux droits de l'enfant, etc. J'ai toujours eu cette fibre-là et, même si j'ai eu une

légère appréhension, je n'ai pas du tout hésité quand on m'a proposé de participer au Collège. Je me suis lancée dans cette aventure avec beaucoup d'envie.

Concrètement, comment s'organise ce travail de participation et sur quel type de thématique porte-t-il ?

Paul : Le matin, nous travaillons entre nous autour de la thématique qui est à l'ordre du jour. Tous ensemble ou en groupes, nous débattons, nous listons nos idées et le compte rendu de ce travail de réflexion préparatoire est présenté l'après-midi lors des assemblées plénières où l'on prend la parole devant les membres du HCFEA. Lorsque nos opinions divergent ou se complètent, nous faisons en sorte de porter les différentes voix du collège devant l'assemblée.

Capucine : Nous sommes amenés à travailler sur des sujets comme le handicap, les droits de l'enfant, la question des temps et lieux tiers des enfants et des adolescents, c'est-à-dire les endroits qu'ils fréquentent et les activités qu'ils réalisent quand ils ne sont ni à l'école ni à la maison, nous avons aussi rendu notre avis sur la question du numérique et des écrans entre autres.

Vous avez le sentiment que vos propositions et recommandations sont prises en compte ?

Capucine : Dès le début, on nous a mis à l'aise - on nous a encouragés à nous sentir absolument libres au niveau

des choses que nous souhaitions faire remonter, alors on ne transige pas, on s'autorise tout. On parle avec nos mots et on demande aux membres du conseil de s'adapter à nous. Il y a une vraie écoute, un vrai dialogue et on a le sentiment que notre point de vue est pris en compte.

Paul : Nos propos sont écoutés, on retrouve nos recommandations et nos avis dans les rapports et c'est important à nos yeux que notre parole soit entendue parce qu'on n'est clairement pas là, ni les uns ni les autres, pour faire de la figuration.

Que reprenez-vous de cette expérience ?

Paul : Il y a une forme de fierté à porter la parole de notre génération, et puis c'est une expérience extrêmement enrichissante, qui fait gagner en confiance.

Capucine : Oui, il y a un sentiment de fierté et un sentiment de responsabilité aussi parce que quand les choses doivent être dites, il faut les dire. Il y a peu d'instances où les jeunes peuvent être entendus, alors il faut en profiter. Et puis, parler devant 400 personnes comme cela a pu être le cas lors de la journée publique de l'enfance, c'est une épreuve mais ça donne de la confiance. C'est une expérience qui nous apprend à nous affirmer, à argumenter, à assumer nos idées par rapport à celles des adultes et à les défendre.

Des recommandations internationales pour guider les États dans la mise en œuvre des droits de l'enfant

Depuis de nombreuses années, les organisations internationales élaborent résolutions, recommandations ou observations pour aider les décideurs politiques mais elles restent très peu diffusées et connues, notamment en France. Conseil des droits de l'homme et Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Conseil de l'Europe ou encore Union européenne ont fait de l'approche par les droits de l'enfant une matrice pour jeter les bases de stratégies et de modalités concrètes d'intervention. Plus ou moins techniques et détaillées, accompagnées ou non d'outils pour favoriser leur implémentation, elles sont autant de guides à disposition des États pour passer de la Convention aux actes, pour faire que les droits de l'enfant, de plus en plus présents dans les textes de loi, deviennent enfin une réalité pour chaque enfant.

Faire participer les enfants aux processus décisionnels de la société

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent européen. Tous ses membres ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle sa mise en œuvre. Dès 2006, le Conseil de l'Europe lançait son programme « Construire une Europe pour et avec les enfants ». Dix ans plus tard, sa stratégie 2016-2022 pour les droits de l'enfant est élaborée à partir d'une vaste consultation, conduite notamment auprès d'enfants. Ce document, très pédagogique, identifie cinq domaines prioritaires pour sur-

monter les obstacles à la réalisation des droits de l'enfant : l'égalité des chances pour tous les enfants, la participation de tous les enfants, une vie sans violence, une justice adaptée aux besoins des enfants et les droits de l'enfant dans l'environnement numérique.

Pour le Conseil de l'Europe, « faire participer les enfants aux processus décisionnels de la société, au niveau individuel, familial, organisationnel et politique est essentiel ». Il se fixe donc comme objectif de donner aux États des indications sur la manière d'intégrer concrètement et systématiquement cette participation. En 2012, il avait déjà publié l'Outil d'évaluation de la participation des enfants, proposant des indicateurs pour mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de sa Recommandation CM/Rec (2012)2 sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans. Dans sa stratégie 2016-2021, il s'engage à aller plus loin en aidant les États membres qui le demandent à utiliser cet outil.

Inscrire les droits de l'enfant au rang de priorité budgétaire

Pour amener les pays à dépasser les déclarations d'intention et s'attacher à la mise en œuvre concrète de la CIDE, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies puis le Comité des droits de l'enfant se sont positionnés sur la question de l'investissement et des moyens financiers à mobiliser.

Dans des résolutions¹² et observations¹³ très détaillées, ces deux instances reconnaissent des progrès pour mettre en conformité les législations, politiques et programmes avec la Convention mais rappellent qu'ils ne peuvent être mis en œuvre

sans que des ressources financières suffisantes soient mobilisées, affectées et dépensées de manière responsable, efficace, équitable, participative, transparente et durable. S'il en était encore besoin, ils précisent que déployer des efforts durables et soutenir l'investissement à moyen et à long terme dans les politiques de l'enfance, à la fois aux niveaux national et infranational, est un moyen d'influer à long terme sur la croissance, le développement durable et la cohésion sociale de demain tout en préservant les droits de l'enfant.

Le Comité des droits de l'enfant partage dans son observation des messages éloquentes qui lui ont été adressés par les quelque 2500 enfants (de 71 pays en Asie, Europe et Amérique latine) associés à la consultation ; en voici quelques-uns :

- Vous ne pouvez pas investir en faveur des enfants sans les consulter ! Nous savons où il faut investir ; vous devriez nous demander.
- Donnez à tous les enfants des informations sur le budget, sous une forme facilement accessible et dans des médias très utilisés par les enfants, comme les médias sociaux.
- Investir en faveur de nos familles est aussi un bon moyen de garantir nos droits.
- Reconnaissez les droits de tous les citoyens, jeunes et vieux, en écoutant ce qu'ils ont à dire sur les questions de gouvernance.

¹² « Vers un meilleur investissement dans les droits de l'enfant », résolution du Conseil des droits de l'homme (24 mars 2015)

¹³ « L'élaboration des budgets publics aux fins de la réalisation des droits de l'enfant », observation n°19 du Comité des droits de l'enfant (2016)

EN FRANCE, LES DROITS DE L'ENFANT À L'ÉPREUVE DU TERRAIN

La Convention internationale des droits de l'enfant est un aboutissement à l'époque de sa ratification, que l'expérience des trente dernières années éclaire de manière plus nuancée. En France, si de nombreux progrès ont été accomplis, du chemin reste à parcourir pour une application plus largement effective de la Convention.

Premier constat révélateur : la Convention reste encore largement méconnue. L'enquête sur l'accès aux droits réalisée par le Défenseur des droits en 2016¹ est venue faire état d'une connaissance très lacunaire de la Convention dans notre pays. Seule la moitié des personnes interrogées peuvent spontanément citer au moins un droit de l'enfant et moins d'un quart mentionnent le droit de l'enfant d'être protégé contre les violences. Des chiffres qu'il est légitime d'estimer préoccupants : si l'État français s'est engagé à assurer l'effectivité des droits de l'enfant, cette responsabilité doit aussi être partagée par le plus grand nombre pour mettre un terme à des situations où les droits d'un enfant sont déniés. Si l'importance de l'accès à l'éducation ou à la santé est bien assimilée, l'accès aux droits émancipateurs (participation, association aux décisions, etc.) est largement moins intégré en France. C'est la perception de l'enfant comme être humain à part entière, c'est-à-dire détenteur de droits sociaux, économiques, civils, culturels et politiques - des droits fondamentaux, obligatoires et non négociables, qui est en réalité ici questionnée. Les obligations de la société des adultes envers l'enfant pour son épanouissement, le développement de son plein potentiel restent un enjeu crucial.

La Convention des droits de l'enfant a été signée et ratifiée par la France en 1990 ; elle oblige dès lors l'État français à prendre toutes les mesures législatives et administratives nécessaires afin que les droits qui y figurent soient mis en application. Or de ce point de vue aussi, trente ans plus tard, le bilan de « la patrie des droits de l'Homme » est contrasté. En février 2016, dans le cadre de son dernier examen périodique sur la mise en œuvre de la Convention

Un déficit de données pour pouvoir évaluer l'accès aux droits

La statistique publique n'est pas avare en enquêtes sur les inégalités (en matière d'emploi, d'éducation, de logement ou de santé) et auprès de différents groupes de population, mais celles-ci portent rarement sur les enjeux de l'accès aux droits. Et les conséquences des différences de traitement recensées de même que les recours engagés par les personnes concernées pour des manquements au droit ne font pas davantage l'objet d'évaluations. Ce qui apparaît logiquement préjudiciable dans l'élaboration d'une politique publique cohérente et ambitieuse dans le domaine de l'enfance et des droits de l'enfant. En 2016, le Comité des droits de l'enfant observe que la France « ne dispose toujours pas de données fiables sur de nombreux aspects visés par la Convention et que les statistiques publiques restent fragmentaires et insuffisantes ». Il recommande à l'État 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 ». Dans son rapport sur la mise en œuvre de la Convention (2017), le Haut Conseil à la famille, l'enfance et l'âge (HCFEA) fait remarquer qu'il est « essentiel d'envisager un changement de culture et d'instaurer de manière systématique une culture du suivi, de bilan partagé en amont et en aval des dispositifs ».

¹ « Enquête sur l'accès aux droits, vol. 4, Place et défense des droits de l'enfant en France », Défenseur des droits, mai 2017.



Quelles sont les problématiques dont le gouvernement semble s'être saisi depuis les dernières recommandations de Genève à la France en 2016 ? Quelles sont celles qui demeurent les plus préoccupantes ?

Le point de vue de **Geneviève Avenard**, Défenseure des enfants²

Depuis 2016, l'État s'est attelé à la tâche en lançant différentes stratégies nationales notamment sur la santé, les discriminations. Des campagnes ont été lancées sur le harcèlement à l'école, le harcèlement numérique... Un certain nombre de problématiques ont donc été prises en compte et les dispositifs législatifs ont évolué. Mais on a peu de recul pour mesurer l'effectivité et la mise en œuvre complète de tous ces plans et on pâtit d'autre part du cloisonnement des stratégies et du manque d'articulation entre les institutions. Au rang des préoccupations, il y a encore et toujours les violences, les violences infra-familiales notamment, et la situation des mineurs non accompagnés pour laquelle nous recevons des réclamations en provenance de

très nombreux départements. Ces jeunes étrangers isolés rencontrent une série de difficultés lourdes dès leur arrivée - de l'accueil à l'hébergement en passant par la prise en charge, l'accompagnement dans la scolarité, etc. il y a aussi la question du fichier que nous avons largement dénoncé. Il s'agit véritablement d'un sujet sur lequel nous considérons qu'il y a eu une régression notable. Autre sujet d'inquiétude : nous faisons le constat que les enfants les plus vulnérables sont aussi les plus éloignés du simple accès à leurs droits. Sur la scolarité par exemple, nous avons reçu de nombreuses réclamations qui portent sur le refus d'inscription à l'école d'enfants étrangers, d'enfants roms... C'est une rupture du principe général d'égalité et

de non-discrimination de la Convention et c'est donc très clairement un non-respect des lois. Sur la question du handicap aussi, il y aurait beaucoup à dire. Si désinstitutionnaliser signifie que les enfants ne restent pas toujours dans des structures ou des institutions, nous sommes d'accord. Mais nous sommes alertés par de nombreux parents qui n'ont tout simplement pas de solutions pour leurs enfants. C'est là encore la question du droit proclamé et du droit effectif. Dans les problématiques qui restent préoccupantes, je noterai aussi les disparités entre les territoires. Ce qui m'amène à évoquer le sujet des Outre-mer - je pense notamment à Mayotte et à la Guyane dans le domaine de la protection de l'enfance, des mineurs non accompagnés, de l'éducation, de l'accès à la santé, etc. Est-ce que les enfants figurent bien au rang des priorités ? C'est une question que, bien sûr, nous allons continuer à poser.

² Geneviève Avenard est adjointe au Défenseur des droits depuis septembre 2014.



en France, le Comité des droits de l'enfant de Genève soulignait il est vrai des avancées en matière législative et de politiques publiques concernant la protection de l'enfance, l'éducation, les discriminations de genre ou encore la ratification du troisième protocole additionnel du traité des Nations-Unies. Mais il pointait aussi des difficultés dans la mise en œuvre de ces lois et politiques, des disparités croissantes entre départements et territoires, le manque de moyens dédiés et un passage de la théorie à la pratique qui demeure parcellaire. Ainsi, s'il saluait la création du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), le Comité déplorait l'absence d'une stratégie nationale, globale, transversale, et avec des objectifs mesurables concernant les droits de l'enfant. Car les défaillances sont persistantes et la mise en application des droits encore toute relative.

LES PLUS VULNÉRABLES PEINENT À ACCÉDER À LEURS DROITS

Au rang des inquiétudes majeures, on peut déplorer que, en dépit des mesures prises par l'État français pour atténuer les inégalités (via le Plan pluriannuel

de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale puis la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté), les enfants les plus vulnérables - en situation de précarité, porteurs de handicap, migrants seuls ou avec leur famille notamment - soient toujours ceux qui peinent le plus à accéder à leurs droits. En France, 3 millions d'enfants, soit un enfant sur cinq, vit sous le seuil de pauvreté selon le dernier rapport du Fonds des Nations unies pour l'enfance (2015) ; et le Comité des droits de l'enfant s'interroge sur le caractère inéquitable de l'attribution des ressources au détriment des familles et des enfants vivant dans les situations les plus précaires.

Vivant souvent dans la rue ou dans des habitats précaires, exposés aux risques sanitaires et psychologiquement fragilisés, les enfants migrants arrivés seuls sur le territoire français - appelés mineurs non-accompagnés ou mineurs isolés étrangers - sont dans une situation de précarité dramatique. Ils sont considérés comme des migrants avant d'être envisagés comme des enfants, au détriment de l'impératif primordial de protection auquel ils ont droit. Ils peinent le plus souvent à accéder aux structures de protection de l'enfance, à la représentation juridique et aux services de soutien psychologique, d'assistance sociale et d'éducation ou à intégrer des dispositifs dédiés. En 2018, le Défenseur des droits demandait l'abandon du projet de décret relatif à la mise en œuvre du fichier national biométrique des mineurs non accompagnés au motif qu'il « *porte atteinte au respect de la vie privée et au droit à l'égalité des personnes se disant mineures et réclamant une protection au titre de l'enfance en danger* »³. Les données récoltées au sujet d'un enfant ne peuvent en effet être utilisées que pour sa protection. Or le décret autorise le transfert de données, pourtant collectées au nom de la protection de l'enfance, vers un fichier dédié à la lutte contre l'immigration irrégulière. Le Défenseur des droits soulignait récemment⁴ un autre motif d'inquiétude : les conditions d'existence des enfants vivant dans des bidonvilles, notamment des enfants roms, dont les familles sont régulièrement visées par des expulsions. Selon le recensement effectué en avril 2017 par la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement,

³ Communiqué du Défenseur des droits, 13 décembre 2018.

⁴ Rapport « Droits de l'enfant en 2017, au miroir de la Convention Internationale des droits de l'enfant ».

environ 16 000 personnes vivraient dans des bidonvilles et grands squats en France métropolitaine. Ces personnes font fréquemment l'objet de procédures d'expulsions intentées par les propriétaires ou les pouvoirs publics. Ces expulsions, qui ne sont le plus souvent pas accompagnées de solutions de relogement, ont pour effet de précariser les familles concernées. Pour les enfants, les conséquences sont particulièrement graves, à commencer par le risque de déscolarisation. Sur le plan de la santé et plus généralement de l'accès aux droits, les expulsions constituent des ruptures majeures dans les parcours et les démarches engagées par les familles.

L'ENFANT FACE À LA JUSTICE

L'article 122-8 du code pénal dispose que « les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits ou contraventions dont ils ont été reconnus coupables ». L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante précise quant à elle qu'entre 10 et 18 ans, le tribunal peut prononcer « une sanction éducative » et qu'entre 13 et 18 ans, il peut « prononcer une peine ». La CIDE impose pour sa part d'introduire un âge butoir au-dessous duquel ne sauraient être prononcées de sanctions pénales. La plupart des pays européens s'y sont ralliés et le Défenseur des droits rappelle régulièrement cette obligation à la France. Quant au Comité de Genève, il regrette que la France n'ait toujours pas fixé un âge minimum de la responsabilité pénale et l'invite à ne plus traiter les enfants de plus de 16 ans comme des adultes, même lorsqu'ils ont participé à des activités violentes. Il souligne que « la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant signifie que les objectifs traditionnels de la justice pénale, comme la répression ou la rétribution, doivent céder la place à des objectifs de réadaptation et de justice réparatrice dans le traitement des enfants délinquants. » Dans le cadre de son projet de réforme par ordonnance de la justice des mineurs, Nicole Belloubet, la garde des Sceaux, a affiché sa volonté d'établir un seuil de responsabilité pénale à 13 ans et d'instaurer, en deçà de cet âge, une « présomption d'irresponsabilité » qui mettrait la France en conformité avec les normes internationales. Avec cette réforme, les victimes pourraient être indemnisées au

civil alors que les enfants concernés seraient pris en charge dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative judiciaire.

A L'ÉCOLE, DES INÉGALITÉS SOCIALES ET TERRITORIALES

L'école accueille des inégalités sociales et familiales mais elle produit elle-même une chaîne d'inégalités qui empruntent des formes multiples. Selon l'enquête internationale PISA⁵ de l'OCDE en 2015, la France reste l'un des pays où le milieu social des élèves conditionne le plus les résultats scolaires. Les enfants issus de familles défavorisées sont trois fois plus susceptibles d'être en échec scolaire que les enfants issus des classes moyennes et supérieures. Et les inégalités de réussite entre académies sont également marquées du fait de la concentration de populations favorisées ou défavorisées dans certains territoires, reproduisant des mécanismes d'exclusion et des orientations différenciées dans le secondaire. Comme le démontrait la Cour des comptes en juillet 2012, il existe des disparités entre les dotations de l'État aux différentes académies sans corrélation entre les moyens mis à disposition et les difficultés des élèves, le chemin pris par chaque élève restant ainsi largement déterminé par ses origines sociales. Au vu de ces éléments, le Défenseur des droits estime que la manière dont sont actuellement affectés les élèves doit être repensée pour agir sur la mixité sociale des établissements et qu'il est nécessaire « de donner aux élèves et à leurs familles les moyens de faire des choix éclairés et informés, en luttant contre le défaut d'information, l'autocensure et les stéréotypes »⁶.

Enfin, la Commission consultative nationale des droits de l'homme observe dans son rapport annuel 2019 que « le système éducatif ne garantit pas encore l'accès à l'école pour tous sans distinction d'origine » et pointe les difficultés d'accès à l'école de milliers d'enfants basés en Outre-mer, de jeunes roms ou encore de mineurs isolés.

⁵ L'enquête Pisa (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) est la référence mondiale dans le domaine de l'évaluation de la qualité et de l'équité des systèmes d'éducation.

⁶ « Le droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », rapport 2016 du Défenseur des droits consacré aux droits de l'enfant.

ÉDUCATION INCLUSIVE : UN BILAN EN DEMI-TEINTE

L'UNESCO définit l'éducation inclusive comme « *fondée sur le droit de tous à une éducation de qualité qui réponde aux besoins d'apprentissage essentiels et enrichisse l'existence des apprenants. Axée en particulier sur les groupes vulnérables et défavorisés, elle s'efforce de développer pleinement le potentiel de chaque individu. Le but ultime de l'éducation de qualité inclusive est d'en finir avec toute forme de discrimination et de favoriser la cohésion sociale.* »⁷

En France, la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (11 février 2005) avait affirmé le droit pour chacun à une scolarisation en milieu ordinaire et à un parcours scolaire continu et adapté. Cependant, le principe d'inclusion scolaire n'apparaît qu'en 2013 avec la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République. Elle constituait alors une avancée majeure en faveur des droits des enfants en situation de handicap, en intégrant en particulier la notion de besoins éducatifs particuliers et en prônant une adaptation de l'école aux besoins des élèves. Mais le Comité des droits de l'enfant des Nations unies estime que la mise en œuvre de ces lois est lente et inégale et que peu de progrès ont été accomplis en ce qui concerne les mesures prises pour que les enfants en situation de handicap fréquentent des écoles ordinaires plutôt que d'être accueillis à l'hôpital ou dans des institutions médico-sociales. Si la loi prévoit un système d'unités spécialisées au sein des écoles ordinaires pour les enfants dès l'âge de 3 ans, certains enfants sont placés en institution, d'autres fréquentent des écoles séparées voire abandonnent l'école faute de places et de soutien. En dépit de la mise en œuvre de trois Plans Autisme successifs, la majorité des enfants concernés n'ont pas accès à l'enseignement dispensé dans les écoles ordinaires ou reçoivent un enseignement limité, à temps partiel, sans le soutien de personnels formés pour favoriser leur inclusion. Le Comité observe d'ailleurs l'insuffisance de la formation du personnel scolaire et des moyens humains et matériels au sein des établissements scolaires et dans le cadre de la formation profession-

nelle. Pour le Comité, l'éducation inclusive doit être privilégiée, quel que soit le niveau d'enseignement, et tous les professionnels doivent y être formés. Une formation essentielle autour d'une inclusion qui recouvre le handicap mais concerne également les enfants malades, les enfants à besoins éducatifs particuliers ainsi que les enfants placés dont les trajectoires peuvent être chaotiques du fait d'une forme de « résignation acquise » qui serait à l'œuvre, aussi bien du côté des professionnels de la protection de l'enfance et de l'école, que du côté des enfants eux-mêmes⁸. Il est en outre important de souligner que l'éducation inclusive ne s'arrête pas aux portes de l'école et que l'inclusion doit aussi concerner le périscolaire.

LA MISSION DE L'ÉDUCATION AU PRISME DES DROITS DE L'ENFANT

Plus largement, il est intéressant de revenir à la mission de l'éducation telle qu'elle est définie dans l'Article L 111-1 al 5 du Code de l'éducation qui prévoit que « le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté ». La CIDE va plus loin quand elle précise les finalités de l'éducation parmi lesquelles figure au tout premier rang celle de « favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de ses potentialités ».

Au-delà de l'enjeu d'instruction, l'École est donc bien aussi un lieu dans lequel les élèves doivent développer des capacités de résilience, d'initiative et où ils construisent au fil des années une image d'eux-mêmes et une relation aux autres déterminantes pour leur vie d'adulte. Une mission qui lie irrémédiablement l'école à la formation de citoyens autonomes, éclairés et responsables.

Or force est de constater que de ce point de vue, les marges de progrès sont encore importantes en France : comme le rappelait Claire Brisset lors du

⁷ Principes directeurs pour l'inclusion : assurer l'accès à l'éducation pour tous, UNESCO, 2006.

⁸ « La scolarité des enfants placés à l'ASE », Catherine Sellenet, Nouvelle revue de l'AIS, n° 7, 1999.



colloque « École et droits des enfants », « si la dimension quantitative du droit à l'éducation (*Ndr. Tous les enfants doivent aller à l'école*) est à peu près respectée en France, la dimension qualitative - épanouissement des dons et de la personnalité de l'enfant - appellerait beaucoup de commentaires »⁹. En effet, comme l'ont montré depuis plusieurs décennies de multiples travaux en psycho-pédagogie, un certain nombre de processus encore à l'œuvre dans la relation pédagogique entre les enseignants et les élèves ne favorisent ni l'épanouissement de l'enfant ni le développement de ses pleines capacités ni à terme son autonomie. Ainsi en est-il par exemple du « droit à l'erreur ». Bien que reconnue par de nombreux pédagogues comme une étape nécessaire dans les processus d'apprentissage, l'erreur continue d'être conçue dans les pratiques pédagogiques comme une faute à sanctionner, favorisant ainsi la naissance d'un sentiment d'incompétence scolaire chez de nombreux enfants¹⁰. Ou bien encore des

usages du temps dans l'École que certains - comme Bernard Defrance, professeur de philosophie honoraire et administrateur de DEI-France -, considèrent comme une véritable maltraitance institutionnelle : « Au collège et au lycée, la « loi » change avec la salle, avec le professeur et à chaque heure. Le traitement infligé aux enfants est inacceptable. N'importe quel adulte dans un stage de formation flanquerait le formateur par la fenêtre s'il se trouvait dans la même situation ! ».¹¹

Que dire également du droit à la participation des enfants dans le cadre scolaire ? Lors de la consultation nationale lancée en 2016 par le collectif Agir Ensemble pour les Droits de l'Enfant (AEDE), 58% des 730 répondants, enfants et jeunes de 6 à 25 ans, déclarent que les adultes prennent leur avis en compte à la maison, alors que cette proportion tombe à 33% lorsque sont évoqués les adultes à l'école. Le collectif recommande donc, dans « Pour une république garante des droits de l'enfant », que soient développées « les pédagogies actives et coopératives, ainsi

⁹ « L'école et le droit des enfants », intervention de Claire Brisset, Cahier Éducation et devenir n° 32, Février 2019 – Actes du colloque qui s'est tenu à Lille du 23 au 25 mars 2018.

¹⁰ « Chapitre 5. Illusion d'incompétence et sentiment d'impuissance », Thérèse Bouffard. Gaétane Chapelle éd., Réussir à apprendre. Presses Universitaires de France, 2009, pp. 87-99.

¹¹ « L'école et le droit des enfants », intervention de Bernard Defrance, Cahier Éducation et devenir n°32, Février 2019 – actes du colloque qui s'est tenu à Lille du 23 au 25 mars 2018.

que toutes les formes de participation des élèves à la vie scolaire et à leurs parcours éducatif ».

Au-delà des inégalités sociales qui caractérisent le système éducatif français, se dessine ainsi un système qui ne favorise pas toujours l'épanouissement de l'enfant, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits. Pourtant, l'approche holistique défendue par les textes invite l'École à prendre en compte l'enfant dans sa globalité et à aller bien au-delà de la transmission de savoirs académiques et de compétences scolaires. Or ce n'est qu'en 2013, avec la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République, qu'est utilisé pour la première fois le terme d'enfant dans l'École, marquant ainsi qu'il n'est pas seulement un élève. Une évolution du corpus juridique certes positive, mais très tardive au regard de la Convention et qui ne s'est toujours pas pleinement traduite dans les pratiques d'enseignement. Une réalité qui vient fragiliser encore un peu plus les enfants en situation de vulnérabilité dont font partie les enfants accueillis en protection de l'enfance, qui se trouvent de ce fait dans une situation de cumul de risques sur le plan de leur parcours scolaire et voient leurs chances de réussite et d'insertion compromises¹².

LA NOTION D'AUTORITÉ PARENTALE TOUJOURS EN VIGUEUR

L'autorité parentale est définie, dans l'article 371 du code civil, « comme un ensemble de droits et devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant ». Dans ses recommandations à la France, le Comité se dit préoccupé que l'État « utilise toujours la notion d'« autorité parentale » qui n'est pas conceptuellement conforme aux droits de l'enfant », la Convention prônant la notion de « responsabilité parentale ». Cette question a pourtant été débattue récemment en France mais on peut deviner les freins qui demeurent, avec le maintien dans le code civil de cette disposition qui semble pour le moins anachronique : « L'enfant, à tout âge, doit honneur et respect à ses père et mère ». Pour illustrer les dérives au regard de cette notion d'autorité parentale, le Comité s'appuie non seule-

ment sur le constat que des enfants restent exposés au risque de violence familiale et sont laissés sans protection dans leur famille mais aussi sur celui que des parents condamnés pour des infractions graves (parmi lesquelles le meurtre) visant un ou plusieurs de leurs enfants et continuant à présenter un risque, conservent leurs droits parentaux aux dépens de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Comité demande à la France d'adopter toutes les mesures nécessaires pour enrayer ce phénomène en créant par exemple l'obligation pour tous les juges de soulever systématiquement la question du retrait total ou partiel de l'autorité parentale lorsque des parents sont condamnés pour une infraction grave à l'égard d'un ou plusieurs de leurs enfants.

Au-delà de cet exemple, l'approche française quasi « patrimoniale » de l'enfant engendre en protection de l'enfance des problèmes récurrents, susceptibles de limiter l'effectivité des droits des enfants accueillis, notamment autour de la question des actes « usuels » et non « usuels », de ceux qui nécessitent ou non une autorisation parentale. Le service de l'Aide sociale à l'enfance dit « service gardien » et le lieu de vie qui accueille au quotidien l'enfant peuvent s'opposer sur une autorisation de sortie, de participation à une activité en arguant des enjeux autour de



l'autorité parentale plutôt que de se positionner sur l'intérêt supérieur de l'enfant et ses besoins. C'est aussi le cas lorsque les parents d'un enfant accueilli déménagent et quittent le département : priorité donnée aux liens familiaux et logique administrative conduisent trop souvent à un changement de lieu de placement de l'enfant sans que ses besoins et son

¹² Voir sur ce thème le Cahier SOS n°8 : « Accrochage scolaire en situation de placement, croire au potentiel de tous les enfants », juin 2018 ; ainsi que l'étude de l'OCIRP : « École et Orphelins. Mieux comprendre pour mieux accompagner », Fondation OCIRP et IFOP, 2016.

intérêt supérieur n'interviennent réellement dans la décision.

VIOLENCES ÉDUCATIVES ORDINAIRES : ENFIN UNE ÉVOLUTION DE LA LÉGISLATION

Faisant suite au premier Plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants 2017-2019, qui rappelle que la famille est aussi le premier lieu où s'exercent les violences, une nouvelle loi a enfin été adoptée, le 2 juillet 2019, pour proscrire les violences éducatives ordinaires. Cette interdiction est depuis inscrite dans le Code civil, avec l'ajout d'un alinéa qui précise que « l'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques » et consacre en droit interne ce droit fondamental de l'enfant reconnu par la Convention internationale des droits de l'enfant. Le texte a pourtant fait polémique, la société véhiculant trop souvent l'idée que les châtiments corporels auraient des vertus éducatives et que frapper un enfant serait acceptable. La Fondation pour l'enfance relève ainsi que 85% des parents (toutes origines et tous niveaux socio-culturels confondus) disent avoir encore recours à des punitions phy-

siques ou à des violences verbales pour éduquer leur enfant¹³. Or de nombreuses recherches scientifiques ont pleinement démontré les effets négatifs des formes de disciplines violentes physiquement ou psychologiquement sur le développement de l'enfant et leur inefficacité. Ces conclusions s'appliquent à la discipline elle-même mais aussi à la menace de son exécution. Le « droit de correction » est donc désormais expressément interdit, y compris dans la famille, à l'école, dans les structures de garde d'enfant et dans le cadre de la protection de remplacement. Les acteurs de terrain espèrent que l'adoption de cette loi sera une première étape vers une parentalité plus bienveillante en améliorant le niveau de connaissances du public sur les effets et conséquences des violences éducatives ordinaires à court et long termes et en accompagnant dans la mise en œuvre d'alternatives aux châtiments corporels... Avec cette nouvelle loi, la France rejoint les 55 pays qui ont interdit les violences éducatives ordinaires, le premier ayant été la Suède en 1979... il y a quarante ans.

¹³ Campagne « Violences éducatives ordinaires », Fondation pour l'enfance, Janvier 2018.

Alors que la France est pointée par le comité de Genève sur la question des enfants victimes de violences au sein de leur famille, peut-on également parler de violences institutionnelles ?

Le point de vue de Geneviève Avenard, Défenseure des enfants

« Quand le droit à la dignité et à l'intégrité n'est pas respecté, on sait que l'enfant ne peut pas grandir et se développer dans des conditions satisfaisantes. Lorsque le plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux enfants a été publié, nous avons fait remarquer qu'il ne fallait pas oublier les violences qui pouvaient être commises contre des enfants au sein des institutions. Nous avons beaucoup été saisis de situa-

tions de violences au sein de l'institution scolaire commises par des enseignants sur des enfants et en particulier sur des tout-petits. Nous sommes aussi saisis de questions de harcèlement malgré le dispositif spécifique qui existe au sein de l'Éducation nationale. A l'occasion du 30^e anniversaire de la Convention, nous voulions mettre en lumière ce sujet-là, sachant que depuis longtemps nous défendons l'abolition des châti-

ments corporels qui vient enfin d'être inscrite dans la loi. Nous sommes par ailleurs saisis par des professionnels de la protection de l'enfance. Et nous savons qu'il existe dans ce cadre des violences invisibles ou indirectes qui sont liées à des fonctionnements qui ne sont pas pensés pour les enfants, qu'il y a des décisions qui peuvent être conditionnées par le manque de moyens. Nous demandons toujours aux enfants de s'adapter aux institutions, de s'adapter aux logiques des adultes et les adultes sont d'ailleurs toujours surpris de voir leur capacité d'adaptation... Mais à quel prix ? Ce sont aux institutions de s'adapter aux enfants, à leurs besoins, à leurs droits, à leur intérêt supérieur, ce ne peut pas être l'inverse.

UNE POLITIQUE FRANÇAISE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT À PARFAIRE

Si la France décline son action selon des partenariats différenciés qui tiennent compte des réalités géographiques et des secteurs d'intervention les plus adaptés aux besoins des pays, elle peine aussi à intégrer pleinement et à acter fermement l'approche par les droits dans ses actions de solidarité et de développement.

La Convention énonce que c'est à l'État qu'incombe la responsabilité du respect des droits de l'enfant. Mais elle rappelle aussi que cette responsabilité doit être prise en compte de concert avec la communauté internationale, notamment en termes de mobilisation des ressources. En d'autres termes, l'application du traité doit s'exporter au-delà des frontières et les États doivent agir proportionnellement à leurs moyens, pour promouvoir les droits des enfants à l'intérieur de leur pays, mais aussi à l'extérieur en soutenant les pays disposant de ressources plus limitées, dans le cadre de programmes d'aide au développement ou humanitaires (Article 4 de la CIDE). Il s'agit de rassembler les efforts pour que la Convention soit respectée et effective partout et que les enfants en situation de plus grande vulnérabilité occupent une place particulière au cœur des actions des États et des organisations œuvrant à l'international.

UNE AIDE AU DÉVELOPPEMENT ENCORE INSUFFISANTE

En tant qu'acteur historique de la défense des droits humains et de la Convention, la France devrait logiquement occuper une position centrale dans les actions visant à participer à l'effectivité des droits de l'enfant dans le monde. Par son histoire de même que par sa capacité de conviction forte auprès des autres États, notre pays est volontiers envisagé comme un modèle, mais aussi comme un moteur et un animateur à même de promouvoir la cause des enfants sur la scène internationale. Mais s'il est vrai que sur le plan politique, la France a pu utiliser son influence au sein des instances onusiennes, et

notamment du Conseil de Sécurité, pour faire avancer la cause des droits de l'enfant aux côtés de ses partenaires européens, cet engagement peine à se traduire pleinement sur le plan budgétaire. En 2014, la France affichait sa volonté et son ambition d'inscrire sa politique de développement et de solidarité internationale dans une nouvelle dynamique avec l'adoption d'une loi d'orientation qui lui est dédiée¹⁴. Mais l'aide publique au développement (APD), bien qu'en légère hausse après une période de décroissance, ne représente toujours que 0,43% du revenu national brut et reste donc très loin du standard international de 0,7% auquel elle s'est pourtant engagé depuis 1970. A titre de comparaison, l'aide du Royaume-Uni a augmenté au cours de la même période pour atteindre cet objectif des 0,7% RNB. Par ailleurs, comment savoir quelle part de l'APD française est réellement consacrée aux enfants ? Le Groupe Enfance de la Coordination Humanitaire et Développement¹⁵ dans des recommandations à l'OCDE en 2017 appelait un plan d'investissement mondial sur la période 2020-2030 et l'adoption d'un marqueur politique « droits de l'enfant » pour tous les projets et budgets d'aide au développement, s'inspirant des marqueurs « genre » et « environnement » existant au niveau du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Il proposait également d'élaborer un cadre méthodologique de collecte et de suivi des

¹⁴ La Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, adoptée en juillet 2014, intègre la promotion des droits humains, le respect des libertés fondamentales et l'intérêt supérieur de l'enfant.

¹⁵ Le Groupe Enfance regroupe des associations investies dans des projets humanitaires d'urgence, de reconstruction et/ou de développement partout dans le monde - dont SOS Villages d'Enfants France. Il a diffusé en 2015 un document de positionnement intitulé « Politique internationale de la France, agir pour les droits de l'enfant ».

données sur les droits de l'enfant au niveau mondial (indicateurs, données désagrégées) permettant d'atteindre et d'intégrer les enfants les plus vulnérables.

L'APPROCHE PAR LES DROITS, UN LEVIER POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Les pouvoirs publics français ont mené des actions déterminantes pour faire progresser les droits de l'enfant, notamment dans le cadre des conflits armés mais le groupe Enfance rappelle que ces droits ne font toujours pas l'objet d'une attention affirmée sur le plan stratégique ou programmatique. En dépit même du fait que les droits de l'enfant constituent un cadre légal et méthodologique efficace en termes de développement, aucun document disponible ne fait en effet mention d'une priorité d'ordre stratégique accordée à ces droits et ceux-ci ne sont pas davantage mentionnés dans les derniers comptes rendus du Conseil National pour le Développement et la Solidarité Internationale (CNDSI) et du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Et la France n'a par ailleurs pas jugé bon de faire partie du Groupe des États « amis de la Convention internationale des droits de l'enfant » aux Nations unies. Le rapport remis par la France au Comité de Genève ne fait lui-même que brièvement état des actions sur les droits de l'enfant menées dans le cadre de sa politique de coopération internationale. Pourtant, partant du principe qu'il est essentiel d'offrir aux enfants un environnement favorable à la pleine réalisation de leurs droits et au plein épanouissement de leurs compétences pour qu'ils puissent contribuer ensuite au développement de la société, les droits de l'enfant figurent, du moins transversalement, parmi les Objectifs de Développement Durable (ODD) qui constituent le Programme de développement durable à l'horizon 2030, adopté à l'unanimité lors du sommet des Nations unies en septembre 2015. Les États se sont engagés à aligner leurs priorités nationales sur ce Programme et à mobiliser les énergies pour éradiquer la pauvreté, résorber les inégalités et lutter contre les changements climatiques. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme rappelait dans un rapport spécial¹⁶ que les droits de l'enfant doivent également faire partie intégrante de toutes les politiques et de tous les pro-

grammes visant à réaliser les ODD et non plus être considérés comme une question de second ordre. Si on souhaite atteindre les ODD d'ici 2030, il est prioritaire d'investir dès aujourd'hui dans les droits de l'enfant. La France soulignait elle-même au Conseil des droits de l'homme¹⁷ s'être fortement impliquée pour obtenir la prise en compte des droits de l'enfant dans les ODD. Elle doit donc logiquement faire preuve d'exemplarité en faisant des droits de l'enfant une priorité de sa politique étrangère.

Aide publique au développement : le rôle des ONG sous-estimé

L'aide publique au développement est essentielle pour protéger les enfants dans les situations d'urgence ou pour soutenir sur le long terme la structuration des systèmes nationaux de santé, d'éducation ou de protection sociale. Sur ces questions, les ONG opèrent sur le terrain, dans l'environnement immédiat des enfants et mettent en œuvre des projets qui contribuent à l'effectivité des droits de l'enfant, avec notamment des actions extrêmement concrètes pour l'inclusion des enfants dans des programmes scolaires, l'amélioration de l'accès aux soins, la réduction des violences ou encore le renforcement de l'autonomie des familles. Elles ont par ailleurs un rôle majeur à jouer pour aider les États et les institutions à mieux comprendre l'approche par les droits de l'enfant, à l'intégrer dans leurs politiques et à remplir leurs obligations par rapport à la Convention des droits de l'enfant. Or aujourd'hui, 2,8 % seulement de l'APD de la France transite par les ONG, alors que la moyenne de cette part dans les autres pays membres de l'OCDE est de... 14,9 %. La part d'APD allouée par la France aux ONG est ainsi très faible en valeur absolue par rapport à celles des autres États de l'OCDE (en 2016 elle est de 206 millions de dollars (M\$) contre 1 299 M\$ pour l'Allemagne et même 2 423 M\$ pour le Royaume-uni).*

*Pour une augmentation des financements publics des ONG françaises, Coordination Sud, oct 2018.

¹⁶ Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, Protection des droits de l'enfant dans la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, 15/12/2016.

¹⁷ Intervention de la France au 34^e Conseil des Droits de l'Homme, en mars 2017.

Le CICID qui s'est réuni le 8 février 2018, sous la présidence du Premier ministre, a effectué un pas en ce sens en faisant de l'approche par les droits humains une priorité dans le cadre de la politique de développement de la France. Dans sa stratégie « droits de l'homme et développement » présen-

tée en décembre 2018, il est pourtant très peu fait mention de l'enfance et moins encore des droits de l'enfant. Les ONG militent aujourd'hui pour que ces derniers occupent une place importante dans le plan d'actions afin que la France soit pleinement en cohérence avec ses engagements internationaux.

Projet RECORDE : des Programmes de Renforcement de la Famille au Burkina Faso et au Mali



Depuis 2006 au Mali et 2008 au Burkina Faso, SOS Villages d'Enfants France appuie ses homologues dans ces pays pour accompagner des familles en situation de grande vulnérabilité afin d'éviter que les enfants ne soient séparés de leurs parents en raison de la pauvreté et pour que leurs droits soient reconnus et respectés. En 2015, ces partenaires ont consulté les parents et les organisations de la société civile des 13 localités pour construire un projet permettant de mieux intégrer l'approche par les droits de l'enfant et de renforcer son impact et sa durabilité. Ce projet RECORDE (Renforcement des Capacités des OSC pour le Respect des Droits de l'Enfant) a démarré en 2017 pour une durée de trois ans, grâce aux cofinancements de l'AFD et du gouvernement princier de Monaco.

Promouvoir les droits de l'enfant au sein des communautés...

Au Burkina Faso, SOS Villages d'Enfants a mis en œuvre deux programmes de renforcement de la famille (PRF) en milieu péri-urbain à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso. Au Mali, les familles accompagnées vivent en milieu

rural, dans plusieurs villages autour des villes de Kita et de Sanankoroba. Des zones où la pauvreté des familles est prégnante et constitue une des causes sous-jacentes de l'abandon et du non-respect des droits de l'enfant. Dans chaque communauté, SOS Villages d'Enfants s'appuie sur les associations locales pour organiser des événements de sensibilisation sur les droits de l'enfant et mobiliser les habitants autour de la protection de l'enfance. Enfants comme adultes sont associés à travers d'une part les comités de protection qui ont été créés pour identifier les enfants dont les droits ne sont pas respectés, et d'autre part via les clubs d'enfants qui permettent aux jeunes d'organiser des sessions de sensibilisation auprès de leurs pairs.

... Et accompagner les familles

En plus de travailler sur les compétences parentales, le programme soutient les familles pour qu'elles puissent garantir à leurs enfants d'être en bonne santé, d'être scolarisés, d'être bien nourris et de vivre dans un logement décent. SOS Villages d'Enfants facilite également leur accès à des services de base, comme l'état civil, mais aussi à des activités génératrices de revenus afin qu'elles gagnent en autonomie financière. A travers le projet RECORDE, SOS Villages d'Enfants appuie le démarrage d'activités économiques individuelles et collectives et forme les associations locales partenaires afin qu'elles soient en capacité de gérer et développer les activités de production pérennes. Les revenus ainsi générés améliorent les conditions de vie des exploitants et leur permettent de subvenir aux besoins des enfants et des familles les plus vulnérables (achat de fournitures scolaires, aides alimentaires...). Grâce à ces activités génératrices de revenus, un système communautaire de solidarité se met ainsi en place au profit des enfants.

APPROCHE PAR LES DROITS : DE NOUVEAUX REPÈRES POUR LA PROTECTION DE L'ENFANT

Penser la protection de l'enfant en accordant une priorité à ses droits est aujourd'hui un impératif. L'approche par les droits ouvre de nouvelles voies, invite à de nouveaux principes d'action, qui sont complémentaires de ceux déjà mis en œuvre et méritent aujourd'hui d'être davantage explorés.

La ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant et son intégration progressive au droit interne français ont redessiné les contours de notre politique publique de protection de l'enfance. Avec la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance puis celle de 2016 relative à la protection de l'enfant¹, celle-ci a vu ses principes, son objet, ses finalités, sa gouvernance et ses moyens consolidés. Ces textes ont accordé une importance grandissante à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, à la réponse à ses besoins fondamentaux ainsi qu'au respect de ses droits conformément au traité des Nations unies. Tandis que la loi de 2007 affichait l'objectif de « prévenir les difficultés auxquelles les parents pouvaient être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives », la loi de 2016 définit la mission de la protection de l'enfant comme visant « à garantir la prise en compte de ses besoins fondamentaux dans le respect de ses droits ». L'enfant devra être « dans tous les cas (...) associé aux décisions qui le concernent, selon son degré de maturité » conformément à l'article 12 de la CIDE. Ce faisant, notre corpus juridique consacre l'approche fondée sur les droits qui reconnaît la capacité de l'enfant à contribuer à la réalisation de ses droits et le rôle des parents, évoqués comme des « ressources » mobilisables et détenteurs de « responsabilités éducatives ».

Cette vision rénovée de la protection de l'enfant s'accompagne d'une recherche de convergence des politiques publiques articulée autour de deux axes majeurs :

- Améliorer la gouvernance de la protection de l'enfance, avec un pilotage national renforcé via

la création d'un Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) chargé de jeter les bases d'une meilleure connaissance des parcours et des besoins des enfants protégés et de garantir une meilleure coordination des acteurs de la protection de l'enfance (services de la justice, des départements, de la pédopsychiatrie, etc.). Au niveau territorial, l'ambition de la loi est de donner davantage de moyens aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance afin qu'ils assument leur nouveau rôle d'animation des partenaires de la protection de l'enfance en incluant les personnes concernées - jeunes et familles.

- Sécuriser le parcours de l'enfant en protection de l'enfance, lui assurer une stabilité de vie tout au long de son histoire d'enfant accueilli en prenant en compte la pluralité de ses besoins et en veillant en particulier à préserver ses liens d'attachement. Le « projet pour l'enfant », confié à l'Aide sociale à l'enfance, document unique qui vise à « garantir le développement physique, affectif, intellectuel et social » de l'enfant, doit mentionner clairement les objectifs et les actions concrètes qui sont menées en ce sens. Toujours dans cette logique de sécurisation des parcours et de continuité des droits, la loi prévoit la mise en œuvre d'un projet d'accès à l'autonomie du jeune.

En mettant en avant le développement et l'épanouissement de l'enfant, la loi s'inscrit dans la perspective de l'article 6 de la Convention qui fait obligation aux États d'assurer la survie et le développement de l'enfant. Elle conforte la prise en compte de ses besoins fondamentaux pour évaluer le danger ou le risque de danger, élaborer un projet pour l'enfant et assurer son suivi lorsqu'il est protégé. C'est aussi à partir de ses

¹ Loi n°2007-293 du 5 mars 2007 et loi n°2016-297 du 14 mars 2016.

besoins que l'implication des parents est suscitée, tout en travaillant avec eux sur leur fonction parentale. La nouvelle loi repose donc sur un postulat fort : les besoins de l'enfant comme la continuité de son parcours doivent primer sur toute autre considération. L'élaboration du texte de 2016 s'est déroulée dans un contexte de large concertation. Cette loi répondait à de fortes attentes, de plus en plus exprimées par les acteurs de la protection de l'enfance devant les difficultés de mise en œuvre de la loi de mars 2007 révélées au fil des années. Elle s'inscrit également dans le droit fil des recommandations du Comité de Genève.

Un an et demi après le changement de gouvernement, une nouvelle consultation a été lancée le 27 mars 2019 et devrait aboutir à la définition et à la mise en œuvre d'une stratégie. Sans vouloir retoucher à la loi de mars 2016, Adrien Taquet, Secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé, affiche la volonté d'un changement d'approche pour le système de protection de l'enfance qui, selon lui, ne tient pas assez compte de la parole de l'enfant et ne s'adapte pas assez à ses besoins.

UNE DÉMARCHE DE CONSENSUS AUTOUR DES BESOINS DE L'ENFANT

« Garantir » la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant (physiques, intellectuels, sociaux et affectifs) devient, selon le texte de 2016, un objectif de la politique de protection de l'enfance. C'est pourquoi une démarche pluridisciplinaire visant à définir le périmètre des besoins de l'enfant en protection de l'enfance a été entreprise et a abouti à une cartographie des besoins fondamentaux.² Celle-ci repose sur un « méta besoin de sécurité » qui englobe et conditionne l'ensemble des autres besoins fondamentaux que peut avoir un enfant au cours de son développement. Ce méta-besoin de sécurité intègre les besoins physiologiques et de santé, le besoin de protection contre toutes violences mais aussi celui de sécurité affective. C'est cette base de sécurité qui leur permettra d'acquérir des compétences favorables à leur autonomisation et à leur socialisation dans tous les contextes - dans leur milieu familial, au détour de mesures de protection ou dans les lieux de suppléance de prises en charge.

Quatre autres types de besoins fondamentaux de l'enfant viennent compléter ce méta-besoin et développer le socle de construction de l'enfant : le besoin d'expériences et d'exploration qui amènent l'enfant à comprendre le monde qui l'entoure ; le besoin d'un cadre de règles et de limites pour qu'il puisse intégrer les codes, les valeurs et les repères afin de bien vivre en société ; le besoin d'identité qui lui permettra de s'inscrire dans une filiation et de se construire en tant qu'individu singulier ; le besoin d'estime et de valorisation de soi qui l'aideront à acquérir la confiance en soi, l'acceptation de ce qu'il est et l'assurance d'être aimé et aimable.

Dans le contexte de la protection de l'enfance, où les enfants concernés ont été confrontés à des situations et des conditions qui ont mis à mal le méta-besoin de sécurité, la démarche propose dix principes à mettre en œuvre avec le projet pour l'enfant, dont :

- Un accompagnement à la séparation et à l'établissement de nouvelles relations affectives.
- L'accès à une figure d'attachement de proximité, empathique, accessible, disponible et engagée dans une relation éducative et affective qui s'inscrit dans la durée.
- L'explicitation des motifs de placement, une compréhension des origines et des événements passés pour se construire une identité narrative possible.
- Les relations avec la constellation familiale.
- La centration sur la temporalité de l'enfant et de ses besoins.
- Un cadre de prise en charge multidimensionnel adapté à ses besoins.

A partir de cette cartographie des besoins fondamentaux des enfants et des spécificités dans le champ de la protection de l'enfance, Marie-Paule Martin-Blachais, rapporteur de cette démarche, souligne l'importance pour les professionnels de disposer d'une « grille de lecture holistique opérationnelle » permettant d'appréhender les situations des enfants et d'assurer l'efficacité de leur accompagnement et de leur prise en charge³. Elle identifie l'enjeu que constituent le déploiement et l'appropriation d'outils pour accompagner les institutions et les

² « Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance », Dr Marie-Paule Martin-Blachais, février 2017.

³ « Il y a un consensus sur les besoins fondamentaux », entretien avec Marie-Paule Martin Blachais, La santé en action n°447, mars 2019.



professionnels dans le changement de paradigme de la protection de l'enfance porté par les textes.

POUR UN EXERCICE RENOUVELÉ DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Le nouveau cadre législatif offre une approche élargie de l'enfant accueilli. Protéger l'enfant des risques, des violences, le mettre à l'abri n'est désormais plus le seul objectif. Assurer sa sécurité, c'est aujourd'hui aussi lui donner la possibilité de grandir dans un milieu qui répond à ses besoins fondamentaux et lui permet d'accéder à ses droits. Bien sûr, il faudra du temps pour que les dispositions nouvelles se propagent dans l'ensemble du champ et que les acteurs prennent la mesure des transformations à opérer. La prégnance des droits de l'enfant, désormais ancrée dans le paysage législatif, constitue une avancée majeure qui peut aussi être une opportunité de réinterroger nos pratiques pour participer à un renouvellement profond du système de protection de l'enfance. La recherche s'est beaucoup attachée à évaluer l'impact des violences et des négligences sur l'enfant et à donner des clés pour orienter sa prise en charge et former les professionnels. Il ne s'agit pas aujourd'hui de tout « renverser » mais d'envisager des pistes de réflexion complémentaires

pour favoriser la mise en application de la loi de 2016. S'appuyant notamment sur l'indivisibilité des droits et les principes d'intérêt supérieur de l'enfant, de participation, de non-discrimination mais aussi du droit au développement, l'approche par les droits envisage l'enfant non seulement comme une victime à protéger mais dans son statut universel de sujet de droits que les professionnels, les acteurs autour de lui, ont pour mission d'accompagner. Tout l'enjeu est de réintroduire l'enfant accueilli dans une forme de « normalité » dont le placement l'a jusqu'alors involontairement éloigné et de décliner d'autres compétences et pratiques professionnelles pour mieux y parvenir.

Se construire dans un environnement affectif

Un enfant doit-il se coucher sans un bisou, une histoire racontée par un adulte ? Comment un enfant peut-il se construire une histoire familiale et s'y inscrire s'il ne voit ses frères et sœurs que quelques heures chaque mois dans un lieu neutre ou seulement quelques instants dans le couloir d'une structure qui organise la vie par groupes d'âge ? Comment se construire si les liens importants jusqu'alors sont rompus ?

Il est désormais admis que lorsque les principales figures protectrices d'attachement sont absentes, les relations fraternelles sont identifiées comme une

ressource sociale importante. Même si ces relations sont complexes, que certaines fratries peuvent aussi être sources de tensions, protéger les liens avec la fratrie aide le plus souvent l'enfant séparé de sa famille à atténuer son traumatisme, à se reconstruire autour de figure(s) d'attachement tout en s'inscrivant dans une certaine « normalité sociale ».

Dès qu'une procédure de placement est lancée, au moment du choix du mode d'accueil, la question devrait à tout le moins se poser de maintenir la fratrie ou de la séparer, en s'interrogeant systématiquement sur la pertinence de la décision. Identifier la nature des liens qu'il a tissés avec ses frères et sœurs, solliciter le point de vue de l'enfant, analyser les enjeux actuels et futurs de chaque situation... La décision doit être prise au cas par cas, au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant qui prime sur toute autre considération.

La loi relative au maintien des liens entre frères et sœurs, qui a été adoptée le 30 décembre 1996, stipule que « l'enfant ne doit pas être séparé de ses frères et sœurs, sauf si cela n'est pas possible ou si son intérêt commande une autre solution ». Cette disposition a été reprise dans la loi de mars 2016 et pourtant rares sont les lieux d'accueil qui peuvent héberger des fratries en leur permettant de vivre ensemble et il n'existe toujours pas de données sur la situation des fratries placées. Une approche par les droits, au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, dicterait une tout autre manière d'envisager la question du maintien des fratries dans le cadre du placement. Les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement (*voir encadré p.43*) ne disent pas autre chose dans leur paragraphe 17, dédié à la question des frères et sœurs, mais surtout avec le principe d'adéquation de la mesure de remplacement et de l'obligation que ce principe crée pour les États de proposer un éventail varié de modalités d'accueil. La France peut mieux faire dans ce domaine, ce que confirme encore la mission parlementaire sur l'Aide sociale à l'enfance dans son rapport de juillet 2019 en évoquant la question du « besoin de places » comme un angle mort de la réflexion sur l'aide sociale à l'enfance. Elle appelle à un changement de modèle en répondant notamment aux questions : « N'est-on pas en train de gérer, sans le dire, une pénurie de places adaptées ? Ne doit-on pas enrichir l'offre de placement en créant de nouveaux dispositifs ? ».

Les professionnels des institutions sont par ailleurs eux-mêmes des personnes ressources voire des figures d'attachement et d'identification qui peuvent permettre à l'enfant de se sentir en sécurité dans son environnement physique et social et lui offrir la possibilité d'expériences de relations affinitaires. Se pose alors la question du positionnement du professionnel, de la nature du lien qu'il va instaurer avec l'enfant. Entre volonté d'empathie et crainte de faire « intrusion », désir de créer une relation humaine et volonté de se protéger de ses affects en adoptant une mise à distance purement professionnelle, la relation éducative ne peut jamais se draper dans la neutralité. Mais, telle qu'elle est encore majoritairement enseignée, en référence à ce qui constituerait la « distance » professionnelle, elle peut venir s'inscrire en contradiction avec les droits de l'enfant - de son intérêt supérieur et de son droit à vivre dans un environnement bienveillant et affectueux, au service de son développement.

Par ailleurs, encore récemment dans la perspective d'un retour en famille ou dans la volonté de mieux accompagner un jeune vers l'autonomie, il pouvait être décidé de rompre le lien affectif installé entre l'enfant et sa famille d'accueil. C'est aussi contre cette tendance à changer le lieu de placement de l'enfant au détriment de la continuité de son parcours, des liens qui comptaient pour lui, que la loi de 2016 insiste sur l'importance de la continuité des parcours.

Enfin, lorsqu'un enfant arrive sur son lieu de placement, est-il interrogé sur les liens qu'il souhaiterait continuer d'entretenir avec des membres de sa famille élargie (oncles, tantes, cousins...) ou toute autre personne qui compte pour lui ? Et lorsqu'il mentionne ces liens lui-même, rien ne garantit que l'institution n'invoque des problèmes de responsabilité ou d'organisation, empêchant de satisfaire sa demande et de lui permettre de s'entourer de ressources de son entourage qui pourraient participer à son intérêt supérieur, à son développement et à son bien-être.

Grandir, découvrir et prendre des risques

Doit-on laisser sortir un jeune de 17 ans, lui permettre de passer une soirée ou un week-end chez des amis ? Qui décide s'il peut se couper les cheveux, se tatouer, se faire un piercing ? Doit-il attendre



la majorité pour passer des moments en autonomie avec ses amis ?

La CIDE reconnaît explicitement que le rôle des adultes est d'accompagner l'enfant, de lui permettre d'accéder à ses droits et de mettre en œuvre un transfert progressif de responsabilités vers l'enfant pour accompagner son autonomisation progressive. C'est un défi majeur pour la protection de l'enfance, mais aussi pour ses acteurs aux prises avec de multiples contraintes légales et des normes strictes. Cette question se pose à l'adolescence de manière plus marquée encore, alors que la préparation à l'autonomie est pourtant identifiée comme une priorité. Souvent l'autonomie fonctionnelle est pensée (savoir cuisiner, gérer un budget...) mais elle demeure toute relative, les possibilités de mise en pratique étant régulièrement contrariées par les impératifs du système ou les règlements de fonctionnement des établissements qui s'apparentent trop souvent à des listes d'interdits s'éloignant de leur vocation à définir et protéger les droits des personnes accueillies. Dans un contexte de partage des responsabilités entre Aide sociale à l'enfance, professionnels du lieu d'accueil et parents, la crainte de s'exposer à des sanctions potentielles induit une frilosité des acteurs, certains professionnels préférant se protéger - quitte à interdire et limiter la marge de manœuvre du jeune

- par crainte d'être responsables d'une hypothétique mise en danger ou du non-respect de l'autorité parentale.

Tenir la main et, progressivement, apprendre à la lâcher... Le transfert progressif de responsabilité de l'adulte vers l'enfant nécessite une confiance implicite et une marge de manœuvre préalablement établie entre l'enfant et celui qui en a la charge voire l'acceptation d'une prise de risques. Un accord d'autonomisation graduel élaboré dans l'intérêt supérieur de l'enfant, au service de son développement, et qui doit reposer sur la confiance donc mais aussi aller de pair avec le respect de la vie privée de l'enfant et le secret des informations le concernant - un droit qui proscriit toutes formes de pratiques intrusives (fouiller un sac, une chambre, explorer un téléphone portable, etc.). Pour avoir du sens, un tel accord devrait associer le jeune et le professionnel qui l'accompagne mais aussi engager son institution et tous ceux qui interviennent dans les décisions le concernant.

Développer son plein potentiel

Comment accompagner un enfant dont les rêves ne relèvent pas des cursus classiques ? Que dire à un jeune qui veut devenir artiste ou sportif de haut niveau ? Peut-on satisfaire un enfant qui ambitionne



de faire de longues études alors que le système de protection de l'enfance privilégie les cycles d'études courts pour favoriser son autonomie pleine et entière à 18 ans ? Comment tenir compte du rythme de l'enfant ? Comment ne pas l'enfermer dans des parcours qui ne lui correspondent pas et, au contraire, lui donner à découvrir une palette élargie des horizons qui s'offrent à lui ?

L'équipe de professionnels qui exerce la fonction de suppléance familiale a un rôle important à jouer dans la construction des jeunes, dans leur scolarité comme dans leurs choix d'orientation. Et à cet égard, on sait que la stabilité du placement dans une continuité de lieu et de liens a été identifiée comme favorisant le développement de l'enfant, sa réussite scolaire, son intégration sociale et à terme professionnelle. Le fait d'avoir été confié pour longtemps dans un même lieu d'accueil concourt à disposer de supports durables favorisant l'accrochage scolaire de l'enfant et l'investissement dans la scolarité des personnes chargées de sa protection.

Les professionnels ne doivent cependant pas uniquement viser la réussite académique de l'enfant mais aussi veiller à développer ses compétences sociales et affectives, le bien-être des jeunes recouvrant un ensemble de qualités psychologiques, cognitives, sociales et physiques contribuant à leur épanouissement. La capacité d'écoute des professionnels, leur capacité à associer l'enfant à l'élaboration de son propre projet seront de ce point de vue décisives pour assurer la prise en compte bienveillante de chaque enfant et de chaque jeune dans sa complète dimension et lui assurer un parcours fluide, adapté au plus près de ses besoins, de ses attentes et de ses désirs.

Il s'agit là de poursuivre l'objectif de l'article 12 de la Convention, qui pose le principe du droit de l'enfant d'être entendu, de contribuer à la prise de décision. Et de concilier l'impératif de protection et la reconnaissance qu'en tant que personne, l'enfant doit pouvoir avoir un contrôle sur sa vie et non être « l'objet » de décisions prises par d'autres. Laisser l'enfant dessiner ses propres perspectives et travailler à les rendre possibles revient aussi pour le professionnel à se défendre de ses propres projections et préjugés, qu'ils soient ou non fondés, pour adopter une posture qui consiste à croire dans les capacités de réussite de chaque enfant, à induire chez lui une plus grande confiance, une plus grande estime de soi, dont il aura besoin pour s'approcher au plus près de son projet.

S'épanouir dans la dignité

« L'enfant a le droit au respect de sa dignité et de son amour-propre (...) Du respect pour sa laborieuse quête du savoir (...) Du respect pour ses échecs et pour ses larmes (...) Du respect pour les mystères et les à-coups de ce dur travail qu'est la croissance (...) Du respect pour chaque minute qui passe ». Ces mots de Janusz Korczak s'apparentent à un viatique pour nous rappeler que l'enfant est notre égal en dignité et que « notre pouvoir à son égard n'est légitime qu'à la condition de lui permettre de s'épanouir et de devenir un homme libre »⁴. Le droit au respect, à la dignité, traverse et irrigue la Convention internationale des droits de l'enfant et nous oblige, adultes et professionnels de la protection de l'enfance, à en être les garants.

Les épreuves de l'enfant accueilli en protection de l'enfance sont multiples et se conjuguent souvent. L'enfant exprime régulièrement le besoin d'être un enfant comme les autres - ne pas se distinguer, ne pas toujours être ramené à son histoire familiale, ne pas toujours avoir à subir le regard des autres comme un poids. Mais dans les faits, il se heurte régulièrement aux logiques institutionnelles et aux contraintes du système de protection de l'enfance. Par exemple, la nécessité d'avoir des autorisations parentales pour nombre de situations de la vie courante (école, sorties, vacances) doublée d'une insuf-

⁴ « Protection de l'enfance et droits de l'enfant », Dominique Youf, Études 2011/12 (Tome 415).

fisante communication entre sa structure d'accueil et son établissement scolaire sont susceptibles de le mettre en porte-à-faux et dans des situations stigmatisantes qui peuvent le conduire à l'isolement, à l'exclusion voire à la violence.

La discrimination repose aussi, trop souvent, sur des fonctionnements institutionnels qui pèsent sur certaines catégories d'enfants et impliquent des pratiques ou des différences de traitement à leur encontre qui leur sont préjudiciables.

C'est une nouvelle fois à la lumière de ses droits que le professionnel doit activement soutenir l'enfant lorsque, par exemple, il est défavorisé et ne peut pas jouir équitablement de ses droits du fait de son placement. Et c'est au regard de ces mêmes droits que nous devons identifier et affronter les discriminations. En sollicitant la parole de l'enfant ou en l'écoutant lorsqu'il se manifeste spontanément pour s'exprimer et en veillant à ne pas banaliser ou sous-estimer son témoignage, à ne pas se résoudre

à une attitude fataliste au regard d'une situation, aussi complexe soit-elle, lorsque ses droits sont menacés. Et en pesant chacun de nos mots, de nos gestes, de nos attitudes dès lors qu'ils lui sont adressés, pour être les premiers à honorer son droit au respect, à la dignité.

Participer pour co-construire un système « à hauteur d'enfants »

Dans le système de protection de l'enfance, l'approche de l'enfant comme « objet de protection », axée sur l'assistance, reste somme toute largement ancrée dans les esprits. Dans les faits, l'idée peine encore trop souvent à faire son chemin que l'enfant est un sujet détenteur de « droits actifs » et qu'en vertu de ces droits (le droit à l'expression, le droit à la participation), il peut devenir acteur de sa propre protection, de son propre développement mais aussi collaborer avec les professionnels. Pour devenir acteur, l'enfant doit d'abord être considéré comme

L'espace national de consultation des jeunes de SOS Villages d'Enfants

SOS Villages d'Enfants a créé son Espace National de Consultation des Jeunes (ENCJ) en 2010, alors que la mise en œuvre des conseils de vie sociale s'exprimait jusqu'alors de manière hétérogène dans les villages de l'association.

L'ENCJ est composé d'un jeune représentant de chaque établissement (âgé d'au moins 14 ans) et de représentants de l'association dont la direction générale. Il se réunit deux fois par an sur des weekends ou temps de vacances scolaires. Les jeunes représentants sont élus par l'ensemble des enfants et jeunes de chaque village SOS pour un mandat de deux ans.

Au cours des différentes mandatures, de nombreux thèmes ont été proposés et travaillés avec les jeunes : vivre avec sa fratrie, réussir sa scolarité, accéder à l'autonomie, l'autorité parentale et la place des parents dans la vie des enfants... De leurs idées, de leurs questionnements émergent des propositions concrètes : à l'exemple d'outils (à destination des enfants) pour favoriser une participation effective des enfants à leur projet d'accompagnement personnalisé, des pistes pour améliorer l'accompagnement proposé à partir de leur enquête de progrès réalisée auprès de tous les enfants accueillis par SOS Villages d'Enfants. En 2019, l'ENCJ a contribué à la consultation lancée par la Défenseuse des enfants autour de la mise en œuvre de la CIDE.

La dimension nationale de cette expérience a contribué à faire évoluer les regards des professionnels autour d'enjeux multiples :

- La posture du professionnel : dans ces espaces participatifs, le professionnel doit informer et accompagner les élus dans leur fonction de représentant, sans pour autant diriger ou faire à leur place, il doit créer les conditions des échanges sans pour autant les orienter, il doit favoriser l'émergence des propositions sans les formater... en bref, accepter de ne pas tout contrôler, anticiper, maîtriser.
- La possibilité pour tous les enfants, et pas seulement ceux qui sont les plus motivés et plus à l'aise pour s'exprimer, de participer à la construction d'une pensée et d'une analyse communes.
- La volonté de travailler ensemble, adultes et enfants, de donner des suites aux demandes et propositions des jeunes et une vigilance pour qu'elles se traduisent concrètement dans les pratiques de chaque établissement.

Pour que tous cheminent sur cette question de la participation, le portage au plus haut niveau de la gouvernance associative est essentiel pour entretenir la dynamique de participation, faire en sorte qu'elle ne se dilue pas dans les priorités du quotidien, la nourrir sans étouffer les initiatives locales ni surcharger les équipes.

un interlocuteur, détenteur d'un savoir expérientiel, dont la parole a du sens. C'est aussi ce sentiment d'être considéré et respecté comme une personne qui lui donnera le sentiment de sécurité nécessaire pour exercer ce droit.

La participation doit être mise en œuvre pour l'enfant - et avec lui. Dans le système de protection de l'enfance, des instances de participation existent mais des obstacles se dressent aussi pour qu'elles soient effectives. La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a conduit à la création des conseils de vie sociale, instances de participation des usagers. Pourtant leur mise en œuvre dans les structures d'accueil de protection de l'enfance reste très inégale et souvent perçue comme inaboutie. Les enfants regrettent par exemple que leur participation soit de pure forme, qu'elle s'inscrive dans des lieux ou des circonstances peu propices au recueil fidèle de leur parole, leur laissant le sentiment que dans les faits, elle ne résout pas leur(s) problématique(s) ni n'améliore leur vie. Les professionnels de leur côté peuvent voir la participation de l'enfant comme nécessitant une surcharge de travail et du temps supplémentaire qu'ils n'ont pas toujours les moyens d'accorder. Cette première impulsion, rappelant l'obligation de la mise en œuvre de ce droit, a mis le curseur sur des modalités administratives de fonctionnement de ces instances. Mais aujourd'hui, quinze après, il semble nécessaire pour les professionnels de repenser le sens et les modalités de cette participation. Comme cela a été évoqué précédemment, les organismes internationaux déclinent les différentes dimensions de la participation, dessinent des modalités d'exercice et proposent des outils qui peuvent constituer des ressources importantes pour qu'un saut qualitatif se produise. Ils nous montrent notamment qu'il n'existe pas une modalité unique de participation mais qu'il convient de déployer des approches multiples, des activités diverses autour de la participation. En tant que membre d'une fédération internationale activement engagée auprès des organismes internationaux, SOS Villages d'Enfants a depuis de nombreuses années été témoin ou acteur de multiples expériences, de la prise de parole de jeunes devant des décideurs à la création d'un conseil international de jeunes pour accompagner une campagne de plaidoyer⁵, de la réalisation de recherches par les pairs avec des

jeunes accueillis en protection de l'enfance à la formation de professionnels, sans oublier les expériences de conseils de jeunes dans les établissements ou au niveau national (comme en France avec l'Espace National de Consultation des Jeunes - cf encadré p. 37). Toutes ces expériences positives nous ont montré qu'au-delà de l'organisation formelle de cette participation, il importe de renouveler les regards et de restaurer la communication jeune/adulte, d'accepter une part d'incertitude, d'être prêt à s'adapter, à donner suite à des propositions pas forcément attendues. Pour aller beaucoup plus loin que ce que l'on avait pu imaginer, pour penser des modalités d'accompagnement plus adaptées aux besoins des enfants et respectueuses de leurs droits et s'engager - professionnels et jeunes -, sur un chemin pérenne de co-construction. Offrir des espaces pour que les jeunes pensent, élaborent ensemble, une parole et des analyses. S'inscrire dans une démarche où la légitimité de chacun est reconnue, sortir de l'objectif de seulement transmettre pour accepter de construire avec l'enfant, car c'est aussi ce respect, cette volonté de coopération qui permettront d'installer ou de restaurer la confiance, de créer l'environnement de travailler ensemble, de créer un lien puis de faire en sorte qu'il perdure.

De l'injonction à l'autonomie au risque d'une discontinuité des droits pour les jeunes majeurs

Les inquiétudes sur les fins de mesures de protection de l'enfance au moment de l'entrée dans l'âge adulte sont revenues en force dans le débat public en 2018 et demeurent vives, malgré des mesures prises dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et l'engagement à ce que cette question soit intégrée à la stratégie de la protection de l'enfance. Les jeunes Français entrent de plus en plus tardivement dans l'âge adulte. Selon l'INSEE, l'âge de la sortie du foyer familial ne cesse de reculer - il est aujourd'hui autour de 23,6 ans⁶ (26 en Europe) - et près d'un jeune adulte de 18 à 29 ans sur deux habite chez ses parents tout ou partie de l'année. Il en va de même pour l'accès au premier emploi puisque

⁵ I Matter, campagne de plaidoyer pour l'accès à l'autonomie des jeunes majeurs, conduite par SOS Villages d'Enfants International avec de nombreuses associations européennes et d'Asie centrale, entre 2008 et 2015.

⁶ Source Eurostat 2018.

le taux de chômage des jeunes ayant terminé leurs études initiales depuis un à quatre ans est d'environ 20 % en 2016⁷. Mais si l'horizon tarde à se dessiner pour l'ensemble des jeunes Français, les jeunes sortant des institutions de la protection de l'enfance doivent se projeter beaucoup plus vite, sans le plus souvent pouvoir bénéficier du soutien de leur famille. La rupture de prise en charge au jour de leurs 18 ans ou au plus tard à 21 ans induit une discontinuité forte dans leur parcours de vie. Faire face à toutes les transitions (vers le travail, un logement autonome, une nouvelle vie sociale et familiale) en même temps et sur un temps très court, alors même qu'ils sont en pleine construction identitaire expose les jeunes à des « risques d'exclusion, d'errance et de désaffiliation sociale plus élevés »⁸. Les conséquences en termes de pauvreté ne sont plus à démontrer : 25% des personnes sans domicile fixe sont passées par l'aide sociale à l'enfance, une proportion qui atteint même 40 % s'agissant des jeunes.

Dans son avis « Prévenir les ruptures de parcours en protection de l'enfance » (juin 2018), le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE), indique que « les jeunes majeurs issus de l'Aide sociale à l'enfance, *a fortiori* celles et ceux qui sont des jeunes en difficultés multiples, n'ont pas les mêmes opportunités que la plupart des autres jeunes pour développer le sens de l'autonomie ». Et ce dans un contexte français « historiquement fondé sur un système de droits familialisés et non individuels » qui conduit à un droit commun concernant les jeunes majeurs « particulièrement déficient ».

En outre, « les jeunes sont surexposés aux difficultés d'accès aux droits : en 2017, 37 % des 18-24 ans et 29 % des 25-34 ans rencontrent des difficultés dans leurs démarches administratives courantes contre 21 % dans l'ensemble de la population⁹. En 2017, au cours des douze derniers mois, 20 % des 18-30 ans affirment avoir été en situation de non-recours et 35 % déclarent ne pas savoir s'ils l'ont été ou non »¹⁰. Les pouvoirs publics, qui ont joué à leur endroit un

⁷ Etude « Formation et emploi » de l'Insee, avril 2018.

⁸ « Des jeunes sortant de la protection de l'enfance font des recherches sur leur monde », Pierrine Robin, Sylvie Delcroix, Marie-Pierre Mackiewicz, Bénédicte Goussault & al, rapport pour l'ONED, déc 2014.

⁹ Rapport du Défenseur des droits, 2017.

¹⁰ Fiche repères INJEP, Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique, juin 2018.

Comment penser la continuité des droits entre l'enfant et le jeune adulte ?

Le point de vue de Geneviève Avenard, Défenseure des enfants

« On ne devient pas jeune majeur du jour au lendemain. La mission de protection de l'enfance comprend le fait d'aider l'enfant à grandir, à se constituer et à devenir autonome. Comment fait-on pour l'aider à acquérir les compétences qui lui permettront de devenir un adulte dans la société dans laquelle il va évoluer ? Cela participe d'un processus éducatif de longue durée. La loi de 2016 a prévu qu'il y ait une rencontre un an avant la majorité pour préparer la sortie et, de mon point de vue, c'est très tardif. Il y a un défaut d'anticipation dans le cadre de la préparation à la sortie. Des jeunes auront surtout

été protégés et pas suffisamment accompagnés sur ce chemin-là. Les jeunes qui le souhaitent doivent pouvoir bénéficier d'une continuité de l'accompagnement qui leur a été proposé en fonction d'une évaluation au cas par cas de leur situation. Nous nous sommes déjà prononcés sur les disparités de pratiques des départements, en rappelant qu'ils disposent d'un pouvoir d'appréciation dans l'octroi ou non de contrats en faveur du jeune majeur mais que celui-ci n'est pas de nature à leur permettre de limiter réglementairement l'accès de la population à une prestation légale. Nous nous sommes aussi prononcés

sur le fait que des départements ont passé des conventions avec certaines associations pour fournir aux jeunes qui sortent de l'ASE une aide financière et un accompagnement dans les démarches leur permettant d'accéder aux dispositifs de droit commun. Ce type de dispositif ne peut se substituer aux prestations d'Aide sociale à l'enfance prévues en faveur des jeunes majeurs et, selon nous, l'accompagnement des jeunes majeurs doit répondre à tous les aspects de leur vie quotidienne, en fonction de leurs besoins évalués individuellement. Nous sommes très soucieux de cette situation et souhaitons qu'il y ait une continuité qui soit garantie, en fonction de chaque situation mais aussi au regard des droits fondamentaux de chacun de ces jeunes et pas seulement au mérite.

rôle de suppléance familiale lorsqu'ils étaient enfants, ont une responsabilité particulière à l'égard des jeunes sortant de la protection de l'enfance. Ils ne peuvent attendre d'eux une autonomie pleine et entière à partir de 18 ans, et au plus tard à 21 ans en ne se penchant que sur la question de l'insertion professionnelle et économique. Dans le champ de la protection de l'enfance, la question de l'effectivité des droits ne peut se limiter au périmètre de la Convention internationale des droits de l'enfant, les jeunes adultes sortants demeurent sujets de droits et la fin de prise en charge au moment de l'entrée dans l'âge adulte se doit d'être abordée et travaillée sous l'angle de la continuité et de l'accès aux droits.

Malgré les alertes régulièrement lancées depuis une dizaine d'années, malgré les annonces politiques successives, la situation devient de plus en plus préoccupante, voire alarmante. En 2019, près de trente associations, collectifs et personnes qualifiées (jeunes et professionnels) ont décidé de s'unir pour soutenir la cause des jeunes majeurs sortant de l'Aide sociale à l'enfance ou de la Protection judiciaire de la jeunesse. Le collectif « Cause Majeur ! » milite concrètement pour que les jeunes majeurs soient systématiquement accompagnés et soutenus dès leur sortie d'un dispositif de protection de l'enfance afin de pouvoir faire face à la difficile transition à l'âge adulte.

FORMER LES PROFESSIONNELS À DÉVELOPPER UNE APPROCHE PAR LES DROITS : UNE EXPÉRIENCE EUROPÉENNE

Bien que le paysage législatif s'ancre de plus en plus explicitement dans les droits de l'enfant, ces derniers sont pourtant quasiment absents de la formation des professionnels comme l'évoque la Défenseure des enfants (*ci-dessous*). Nous avons évoqué comment l'approche par les droits peut poser de nouveaux principes d'actions dont beaucoup reposent sur une vision renouvelée de l'enfant mais aussi de la place de l'adulte auprès de lui. Et pour s'interroger et travailler ce dernier point, quel meilleur levier que la formation ?

C'est la conclusion à laquelle étaient arrivés le Conseil de l'Europe et SOS Villages d'Enfants International, engagés dans un partenariat sur la question des droits de l'enfant accueilli en protection de l'enfance. D'abord, en 2009 pour les 20 ans de la CIDE, avec la création d'un livret à destination des enfants, *Enfants et jeunes accueillis en protection de l'enfance, Découvrez vos droits !*. Élaboré dans une démarche participative, associant des professionnels et des jeunes accueillis en protection de l'enfance de plusieurs pays, il a été traduit et diffusé en plus de quinze langues. Cependant il est rapidement apparu que ce livret n'arrivait pas ou peu jusqu'aux enfants,

Pourquoi les professionnels doivent-ils être formés à l'approche par les droits ?

Le point de vue de Geneviève Avenard, Défenseure des enfants

Je suis résolument convaincue que l'approche par les droits peut faire évoluer profondément et durablement la protection de l'enfance. Car elle permet d'interroger les pratiques, les organisations, les fonctionnements institutionnels et de les interroger de façon partagée entre les différents niveaux d'intervenants : les élus, les cadres de direction, les cadres in-

termédiaires, les professionnels de terrain... Cette formation des professionnels autour des droits, elle devrait se faire de la manière la plus large possible et le plus tôt possible - dès la formation initiale. Cela donnerait une grille de lecture commune. Il est également nécessaire de développer des formations interinstitutionnelles parce que c'est là que la confiance

se créera entre les institutions, entre les professionnels. On parle de perte de sens, de perte de repères parce que les logiques sont divergentes voire contradictoires. L'approche par les droits et par l'intérêt supérieur de l'enfant pourrait aider à dépasser les clivages idéologiques, institutionnels pour améliorer le système de protection de l'enfance de façon tangible car elle induit un processus d'évaluation permanent des décisions et des pratiques. Cela ne s'oppose pas à l'existant, c'est une approche complémentaire qui doit transcender les approches existantes en recentrant la réflexion autour de l'enfant.

en particulier parce que les professionnels avaient du mal à s'en saisir. Ce constat a conduit à la seconde étape, en 2014 : la création d'un guide à destination des professionnels *Défendre les droits de l'enfant*. Pour optimiser sa diffusion et les possibilités pour les professionnels de s'en emparer, les partenaires ont développé un module de formation, avec le soutien de l'Union européenne qui partageait alors cette préoccupation de la formation des professionnels au contact de publics en situation de vulnérabilité¹¹.

La dimension européenne de ce projet explique deux partis pris majeurs, dès la conception de ce module de formation, qui n'auraient pas forcément été ceux retenus par les acteurs français :

- Le premier est une réelle priorité à l'interactivité pour conduire les participants à s'interroger sur leurs pratiques et postures. La transmission de connaissances occupe une place réduite, l'essentiel passant par des activités et mises en situation laissant place aux échanges entre participants.
- Le second parti pris est une entrée dans les droits de l'enfant par les quatre principes fondamentaux de la Convention, privilégiant une vision holistique de l'enfant et conduisant à s'interroger sur la place et les interventions de l'ensemble des acteurs autour de lui.

Pendant les deux ans du projet (de 2014 à 2016) et dans les 8 pays de l'Union Européenne associés¹², près de 1000 professionnels ont été formés. En France, ce projet a été développé par SOS Villages d'Enfants et la CNAPE¹³, en partenariat avec le Défenseur des droits et le CNFPT¹⁴ et se poursuit d'ailleurs depuis. Ce partenariat a permis d'organiser des formations pluri-institutionnelles et pluridisciplinaires, ce qui a rendu la réflexion sur la place des professionnels dans le parcours de l'enfant plus intense.

La question de la participation des enfants et jeunes, de leur reconnaissance comme des personnes à part entière, est un élément-clé de la formation du point de vue des participants. D'autant qu'elle est incarnée pendant la formation par une séquence construite et animée par des jeunes ayant eu une expérience en protection de l'enfance et des jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE). La complémentarité de leurs expériences, combinant à la fois « expertise du vécu » et connaissance de la promotion des droits de l'enfant, les a conduits à illustrer, à partir d'expériences vécues, les liens entre besoins et

La protection de l'enfance en chiffres

Au 31 décembre 2017, le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une prestation ou mesure relevant du dispositif de protection de l'enfance est estimé à 308 400 sur la France entière (hors Mayotte), ce qui représente un taux de 21 % des mineurs. À cette même date, le nombre de jeunes majeurs concernés par une mesure de suivi est estimé à près de 20 600 sur la France entière, ce qui représente 8,7 % des jeunes âgés de 18 à 21 ans, un taux en recul depuis 2013 (- 6 %).

En termes d'évolution, depuis 2007, le nombre estimé de mineurs suivis en protection de l'enfance s'est accru de 16 % tandis que le nombre de prestations/mesures s'est accru de 14 % sur la même période, ce qui signifie que la proportion de mineurs connaissant une double mesure a diminué entre 2007 et 2017, passant de 5,6 à 4,5 %.

Le rapport de l'ONPE relève également qu'en 2017, les forces de sécurité ont enregistré 22 000 mineurs victimes de violences sexuelles, un chiffre en hausse de 10 % par rapport à 2016. Parmi ces mineurs victimes de violences sexuelles, 17 370 (79 %) sont des femmes. Pour 3 victimes sur 10, l'atteinte a été subie dans la sphère familiale (31 %).

Par ailleurs, en 2017, les services de police et de gendarmerie ont enregistré 59 255 mineurs victimes de violences physiques dont près de 4 sur 10 dans la sphère familiale (39 %). À ces âges, les violences physiques touchent les filles et les garçons sensiblement dans les mêmes proportions dans le cadre intra-familial, avec des taux de victimation de respectivement 1,6 et 1,7 pour 1 000 mineurs (figure 11), alors que les garçons sont plus exposés dans le cadre extrafamilial (taux de victimation de 3,2 % pour les garçons contre 1,8 % pour les filles). En termes d'évolution, le nombre d'enregistrements de violences physiques a progressé de plus de 11 % entre 2016 et 2017.

Sur les pupilles de l'État, l'ONPE constate une augmentation pour la cinquième année consécutive. Leur nombre total au 31 décembre 2016 s'élève ainsi à 2 778, dont 952 confiés à une famille en vue de leur adoption¹⁵.

¹¹ Dans le cadre d'un appel à projets du programme « Droits fondamentaux et Citoyenneté » (2014).

¹² Bulgarie, Croatie, Estonie, France, Hongrie, Italie, Lettonie et Roumanie.

¹³ Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant.

¹⁴ Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

¹⁵ Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). Treizième rapport au Gouvernement et au Parlement (2018).

droits des enfants. L'intérêt majeur de la co-formation, source d'un changement de perspectives, est qu'elle permet à chacun, professionnel ou jeune, de modifier son regard et sa posture en sortant de la traditionnelle dichotomie « sachant/apprenant » pour ouvrir la voie à une réelle dynamique de partage des savoirs.

Les thèmes abordés autour des quatre principes fondamentaux de la Convention pendant les échanges sont particulièrement nombreux et divers mais la plupart des préoccupations des participants se concentrent sur des situations de violation des droits de l'enfant, générées par le système et les institutions.

En premier lieu, la faible et difficile participation de l'enfant aux décisions le concernant : des enfants souvent avisés des décisions après que celles-ci ont été prises (par exemple des droits de visite décidés sans consultation de l'enfant) ; des instances judiciaires aux locaux inhospitaliers et des audiences d'une durée inadaptée (une audience de 3 heures imposée à un enfant de 6 ans !), lesquelles ne favorisent pas le recueil fidèle de la parole de l'enfant, des professionnels insuffisamment formés au recueil de la parole du tout-petit, des informations transmises dans un langage incompréhensible par l'enfant et dans un temps trop court pour qu'il puisse les comprendre, les intégrer... Trop souvent pour les professionnels, la parole de l'enfant doit être cathartique, ce qui peut conduire à un « harcèlement d'interrogation ».¹⁶ L'enfant, pour être tranquille et par lassitude, donne alors des réponses qui satisferont l'adulte face à lui, sans vraiment dire ce qu'il ressent. « *Le jeune a un dossier, il ne doit pas être mis en situation de répéter toujours son histoire ni être réduit à cela* ».

Mais aussi la prévalence des logiques institutionnelles sur les droits et les besoins des enfants qui est largement évoquée avec la multiplicité des acteurs, des réalités temporelles différentes, des lourdeurs institutionnelles. Les logiques économiques et budgétaires qui vont parfois à l'encontre des droits de l'enfant, des fratries séparées pour favoriser l'accueil en familles d'accueil, moins coûteux, ou encore le rapatriement d'enfants placés hors département sans tenir compte des consé-

quences pour eux. Ce qui paraît d'autant plus paradoxal qu'une évaluation de l'impact social à moyen et long terme de décisions contraires à l'intérêt de l'enfant ferait certainement apparaître leur irrationalité économique. La difficile coordination des suivis pluri partenariaux, des missions cloisonnées et impliquant différents référents pour l'enfant et des changements courants « de juges », « d'ASE » ou « de projet », parfois sans que le lien soit fait entre les équipes ou encore le sentiment que l'enfant est « saucissonné », pas envisagé dans sa globalité. Trouver un lieu de placement adapté aux besoins de chaque enfant et dans les délais nécessaires peut se révéler complexe : « *Parfois, on va au renouvellement de la mesure et on n'a toujours pas trouvé de place pour le gamin* ».

Les conditions du passage à la majorité également qui font obstacle au respect des choix et droits des jeunes et laissent les professionnels démunis face au paradoxe d'un système qui protège jusqu'à l'âge de la majorité puis confronte brutalement le jeune à une logique d'insertion à marche forcée, au risque de mettre en péril son devenir. Avec un système décrit comme parfois rigide et infantilisant pendant la prise en charge, ne préparant pas les jeunes à l'autonomie alors qu'il leur sera demandé de se gérer dès la majorité. La discontinuité de prise en charge à 18 ans (exemple du passage en Foyer de Jeunes Travailleurs dans le cadre d'un contrat jeune majeur décidé après un placement stable de plusieurs années) peut être préjudiciable au développement socio-affectif des jeunes qui sont à un âge où le besoin de soutien est fort du fait d'une « quête d'identité ».

Si ces multiples questionnements ne sont pas nouveaux, leur investissement dans le cadre des formations montre qu'ils gagnent à être éclairés par l'approche par les droits de l'enfant - nouvelle grille d'analyse sur laquelle tous peuvent s'appuyer. Ils montrent aussi que si la qualité de l'accompagnement des enfants dépend du professionnel chargé de son suivi, elle est également tributaire de la « marge de manœuvre » dont il dispose, en particulier face à l'institution pour laquelle les droits de l'enfant, sa place et sa participation ne sont pas toujours une priorité.

C'est pourquoi les partenaires de ce projet européen, dans leurs recommandations¹⁷, rappellent que si la formation est une étape indispensable, l'ap-

¹⁶ Les propos signalés en italiques sont des propos tenus par les participants pendant les formations et recueillis par des observateurs durant la phase pilote soutenue par la Commission européenne.

proche par les droits doit aussi imprégner l'organisation du système de protection de l'enfance. D'abord en faisant de la participation des enfants une obligation dans le dispositif de protection de l'enfance, tant dans sa dimension individuelle (notamment la participation au projet pour l'enfant) que collective (avec les conseils de vie sociale mais aussi la participation aux procédures d'évaluation par exemple), dans les établissements comme au sein des instances et institutions de protection de l'enfance, au niveau local

et national. Les espaces de parole doivent ouvrir la voie à la co-réflexion et à la co-construction. Des ressources existent, des outils sont créés, des recherches se développent mais ils restent méconnus des professionnels et doivent être mis à leur disposition. Le suivi et le contrôle de cette participation, au même titre que l'effectivité de l'ensemble des droits de l'enfant, doivent être assurés et des mécanismes de recours garantis. L'approche par les droits de l'enfant appelle donc à un vrai changement de culture pour passer enfin de la théorie à la pratique, de la Convention aux actes, en cette année du trentième anniversaire de la CIDE.

¹⁷ « Former les professionnels de la prise en charge alternative aux droits de l'enfant, recommandations françaises », 2016.

Les lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants : une déclinaison des droits de l'enfant dans le champ de la protection de l'enfance

En 2005, le Comité des droits de l'enfant recommandait l'élaboration de normes internationales pour guider les États et les responsables dans la mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant, pour les enfants privés de protection parentale. Ces lignes directrices, fruit de 5 années de travail d'organisations internationales, de gouvernements, d'ONG, d'experts et de jeunes, sont adoptées en 2009. Il s'agit d'un instrument international non contraignant qui sert cependant de référence au Comité des droits de l'enfant pour établir ses observations aux États concernant la mise en œuvre de la Convention. En 2019, dix ans après, une résolution de l'Assemblée des Nations unies devrait être adoptée et renforcer ainsi l'incitation faite aux États.

Ces lignes directrices s'appuient sur deux principes :

- Le **principe de nécessité** signifie que les enfants ne doivent bénéficier d'une prise en charge de remplacement que lorsqu'elle est absolument nécessaire mais aussi que les familles doivent pouvoir bénéficier d'un appui adapté pour prendre en charge leurs enfants. La décision de prise en charge de remplacement doit être guidée par l'intérêt supérieur de l'enfant et s'appuyer sur une évaluation professionnelle, participative, rigoureuse et au cas par cas.

- Le **principe d'adéquation** (caractère approprié de la mesure de protection de remplacement) signifie que tous les types de prise en charge de remplacement doivent respecter les droits et répondre aux besoins spécifiques, à la situation et à l'intérêt supérieur de chaque enfant, selon des normes minimales établies. Les États doivent veiller à la disponibilité d'un éventail d'options de protection de remplacement appropriées. Le caractère approprié du placement doit être régulièrement réexaminé, la nécessité de poursuivre la prise en charge évaluée et la réinsertion éventuelle au sein de la famille envisagée.

Tout au long de ce texte de plus de 150 paragraphes sont explicitées les mesures d'aide pour améliorer l'environnement familial des enfants, sont définis les objectifs de la protection de remplacement et les critères de décision quant à sa nécessité mais aussi les éléments qui permettent de déterminer, au regard des droits de l'enfant, la qualité de la réponse apportée. C'est pourquoi ce texte constitue également une ressource pour les praticiens dans le domaine de la protection de l'enfant. SOS Villages d'Enfants International a contribué à l'élaboration de ces lignes directrices et a associé des jeunes au processus. La fédération a défendu en particulier l'idée d'introduire la notion de

placement de « type familial » dans la gamme de l'offre et a souligné l'importance de penser la qualité de la prise en charge quelle qu'en soit la forme. Elle s'est ensuite engagée dans la diffusion de cet instrument, en le publiant avec SSI (Service Social International) puis en contribuant à l'élaboration du manuel « En marche vers la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants » publié par le CELCIS en 2012 - un document qui constitue une ressource très détaillée et concrète pour la mise en œuvre des lignes directrices. Les associations nationales SOS Villages d'Enfants s'appuient sur ces lignes directrices pour contribuer à la mise en œuvre ou l'amélioration des systèmes de protection de l'enfance. Ainsi SOS Villages d'Enfants France, en lien avec le Ministère de la Population, et grâce au soutien financier de l'AFD et du gouvernement princier de Monaco, ont initié le projet QUAPEM (Qualité de l'Accueil en Protection de l'Enfance à Madagascar) avec SOS Villages d'Enfants Madagascar qui s'appuie notamment sur les lignes directrices pour améliorer la conformité des structures d'accueil et contribuer à la montée en compétences des professionnels (cursus de formation en partenariat avec l'Institut Supérieur du Travail Social).



SOS VILLAGES
D'ENFANTS
FRANCE

www.sosve.org

Depuis plus de 60 ans, SOS Villages d'Enfants, association reconnue d'utilité publique, accueille sur le long terme, dans ses 17 villages en France métropolitaine, des frères et sœurs dont la situation familiale nécessite leur placement. Elle agit également à l'international en appuyant, dans 23 pays, des programmes de santé, d'éducation et de protection de l'enfance.

L'association offre un mode de prise en charge de type familial afin d'aider les fratries à se reconstruire. Une éducatrice familiale les accompagne au quotidien et leur donne la sécurité affective et l'éducation dont ils ont besoin pour grandir et s'épanouir. Elle fait partie d'une équipe éducative pluridisciplinaire qui élabore et suit le projet d'accompagnement personnalisé de chaque enfant.

SOS Villages d'Enfants, qui accueille le plus souvent les enfants sur le long terme, en moyenne 7 années, veille à proposer un accompagnement progressif vers l'autonomie et apporte une attention particulière à la préparation de la sortie du dispositif de protection.