



DEFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL
DEFENCE FOR CHILDREN INTERNATIONAL
DEFENSA DE NIÑAS Y NIÑOS INTERNACIONAL

DEI
DCI
DNI

DEI-France

41 rue de la République, 93200 Saint-Denis

courriel : contact@dei-france.org

sites : www.dei-france.org / www.dei-france.net

Enfance, droits de l'enfant et territoires

XI^{ème} Journée d'étude de DEI-France - 24 novembre 2012

Les dernières journées d'études organisées par DEI-France ont porté non seulement sur la promotion des droits de l'enfant et la protection de son intérêt supérieur, mais aussi et surtout sur l'essor d'une politique de l'enfance conforme aux exigences de la Convention internationale des droits de l'enfant. Cette année DEI-France a décidé d'axer sa journée d'étude sur la thématique « enfance, droits de l'enfant et territoires ». Ce choix part du constat que fixer de grandes orientations aux niveaux national et international ne suffit pas si l'on ne s'assure pas de leur mise en œuvre cohérente et effective sur l'ensemble des territoires concernés. Se pose alors une double question. **D'une part, comment garantir la cohérence des politiques publiques nationales et locales relatives à l'enfance ? D'autre part, comment s'assurer que la mise en œuvre de ces politiques publiques prenne suffisamment en considération l'enfant dans la globalité de ses besoins et de ses droits et dans son ou ses « territoire(s) de vie » ?**

L'action publique menée en direction de l'enfance est aujourd'hui plurielle, et mise en œuvre sur des territoires de tailles et de compétences variées. Depuis les lois de décentralisation, les Conseils généraux sont ainsi « chefs de file » de l'action sociale, et animent à ce titre un grand nombre de politiques territorialisées. Par ailleurs, des missions essentielles restent de la compétence de l'Etat, pilotées, selon les cas, au niveau central ou au niveau déconcentré. Il en est ainsi par exemple des missions confiées aux services du ministère de l'Education nationale, à ceux du ministère de la Santé et aux Agences régionales de santé, ou encore de la Justice des mineurs. De manière plus spécifique encore, les Caisses nationales et locales de la sécurité sociale (allocations familiales et assurance maladie) jouent également un rôle important. D'autre part, les communes et les intercommunalités sont compétentes en ce qui concerne la construction, l'entretien et une partie du fonctionnement des écoles primaires. Elles disposent aussi de compétences « facultatives », mais de plus en plus incontournables, en matière d'accueil de la petite enfance, d'accueils périscolaires, de restauration scolaire et de services dits « extrascolaires » dédiés aux temps libres et aux loisirs des enfants et des jeunes. Enfin, les maires ont également vu leurs pouvoirs renforcés dans le champ de la prévention de la délinquance juvénile, aujourd'hui conçu et animé à l'échelon communal.

Les politiques menées en direction de l'enfance sont donc éparées, et implantées sur des territoires multiples. Cette action fragmentée interroge à plusieurs titres :

- 1/ les finalités et les contenus des politiques publiques instituées dans le champ de l'enfance et des familles ;
- 2/ les modalités de répartition des compétences entre les différents acteurs de ces politiques, et les moyens de dépasser les clivages et les blocages institutionnels éventuels ;
- 3/ la nécessité de considérer l'enfant globalement, à l'échelle de son ou de ses « territoires de vie » (dont le périmètre doit répondre à des critères de pertinence).

I – La définition d'une politique publique globale en faveur de l'enfance.

Quels seraient les dénominateurs communs pour une politique publique cohérente en direction des enfants ?

A l'échelon national, les politiques publiques en faveur de l'enfance dépendent de plusieurs ministères. **L'absence d'orientations nationales communes à tous les acteurs induit des actions cloisonnées menées en parallèle** par le secteur éducatif (au sens large du terme), le secteur social et médico-social, le secteur sanitaire, la justice des mineurs, ou encore la politique de la ville.

Au niveau local, les acteurs sont également très nombreux. **Aussi est-il difficile d'identifier avec précision le contenu d'une politique globale explicitement menée en direction des enfants.** Seul peut être avancé que chaque acteur est, *a minima*, dans l'obligation de respecter et mettre en œuvre les droits reconnus aux enfants par les textes internationaux et nationaux.

Il est donc essentiel que les dispositifs nationaux et transversaux puissent se décliner localement sans induire de nouveaux cloisonnements de compétences. Il est également crucial de promouvoir une réponse publique de proximité à la fois attentive aux besoins locaux et en cohérence avec les politiques publiques nationales. En la matière, la réflexion de DEI-France s'appuie sur son argumentaire « Pour une loi d'orientation pour promouvoir le bien-être des enfants » (cf. le site de DEI-France : <http://www.dei-france.net/spip.php?article52>).

L'objectif est double. Il s'agit, d'une part, d'identifier les référentiels communs à l'ensemble des politiques nationales et locales (comme peut l'être par exemple la Convention internationale des droits de l'enfant) et, d'autre part, de s'intéresser aux moyens d'éviter le cloisonnement des compétences mobilisées, afin de véritablement prendre en compte l'enfant dans sa globalité (dans une démarche positive de cohérence et d'articulation des missions et des acteurs intervenant dans le champ de l'enfance).

Face au nombre croissant d'acteurs administratifs, sociaux, éducatifs et judiciaires ayant compétences dans le champ de la famille et de l'enfance, **il est en outre nécessaire de donner aux parents, et aux enfants, les moyens de faire respecter leurs droits face aux éventuels abus de pouvoir des professionnels.** Une telle exigence passe alors nécessairement par la création de "contre-pouvoirs" institutionnalisés (tels que le Défenseur des enfants), et non institutionnalisés (en concrétisant la volonté d'une participation plus grande des parents et des enfants non seulement en tant qu'usagers du service public, mais aussi en tant que citoyens). Il s'agit alors de s'intéresser aux procédés permettant de relayer et faire valoir la parole de l'enfant et de ses parents sur chaque territoire.

II – La coopération entre les acteurs (décideurs et opérateurs) des politiques de l'enfance

Quelles sont les modalités de répartition des compétences entre ces différents acteurs ? Quels mécanismes institutionnels pour dépasser les clivages et les blocages ?

Elaborer une politique publique en direction de l'enfance pose très rapidement la question des acteurs compétents pour mettre en œuvre sur le terrain les orientations générales retenues à un niveau national. Or les transferts de compétences réalisés à partir des années 1980 vers les collectivités territoriales n'ont, semble-t-il, pas permis d'établir de véritables blocs de compétences en la matière. Les raisons de cet échec méritent d'être explicitées. La décentralisation de l'aide et de l'action sociales a par exemple conduit à des enchevêtrements de compétences potentiellement préjudiciables au bon fonctionnement de l'ensemble du dispositif.

D'abord, une « compétition des pouvoirs » apparaît entre les différents niveaux de collectivités territoriales. Ainsi, par exemple, le Conseil général, bien que reconnu chef de file de l'action sociale et médico-sociale, apparaît-il comme fortement « fragilisé ». L'action sociale des Conseils généraux est en effet directement, au mieux complétée, au pire concurrencée, par celle des communes ou des intercommunalités et peut être bientôt, pour les territoires les plus peuplés, par la naissance de métropoles (loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales).

Ensuite, les missions assumées par les pouvoirs publics locaux se conjuguent désormais plus étroitement que jamais avec les actions menées par d'autres acteurs, tels que l'Education nationale, les Caisses d'allocations familiales, ou encore le secteur associatif (souvent dans le cadre de délégations de service public). Les missions, les priorités et les cultures des acteurs en présence peuvent alors être difficiles à concilier, même lorsque des contrats et des conventions les lient aux plans institutionnels et financiers.

Ces éléments contribuent à un manque de lisibilité des politiques menées et nuit à la coordination des acteurs. Se pose dès lors la question du pilotage et des relations susceptibles d'être instituées entre les différents acteurs, en particulier entre les acteurs publics et privés. Les situations sont en effet très variables. Tantôt les acteurs apparaissent comme des partenaires sur un pied d'égalité dans le diagnostic local, tantôt leurs relations sont réduites à un rapport décideurs/opérateurs (par exemple : le fonctionnement des Comités départementaux de soutien à la parentalité en cours de constitution). Dans le second cas de figure, le risque est alors devoir s'instituer des mécanismes de « saupoudrage de crédits ».

Dans cette configuration complexe, comment les compétences éducatives, sociales, médico-sociales et sanitaires s'articulent-elles sur un même territoire ? Comment en effet, compte tenu du nombre d'acteurs compétents, mener une action globale, qui prenne en compte l'enfant dans ses différentes composantes en répondant à l'ensemble de ses besoins, perçus ou exprimés ? De nombreux partenariats se

développent sur le terrain, mais que sait-on des **besoins et des aspirations** auxquels ils prétendent répondre, et quelles doivent être les **méthodes** employées pour mettre en place une action réellement pertinente, cohérente et efficace vis-à-vis des enfants ? En la matière, la « **prévention sociale locale et globale** », sous réserve de voir ses différents champs et ses objectifs précisés, **pourrait permettre d'apporter un premier élément de réponse et de lier les différents champs de compétences concernés pour créer une dynamique globale en faveur de l'enfance.**

III – L'« inscription » de l'enfant au sein d'un « territoire de vie »

Quelles initiatives locales parviennent-elles à saisir l'enfant dans sa globalité ? Quelles sont les conditions de réussite mais aussi les limites de ces dispositifs ?

La relative absence de politique cohérente et unifiée prenant en compte l'enfant dans sa globalité n'a heureusement pas pour effet d'entraver l'initiative locale. C'est en effet à ce niveau que des solutions (innovantes ou éprouvées de longue date) sont trouvées face à l'enchevêtrement des compétences. Un nombre croissant d'acteurs locaux affichent ainsi l'ambition de mobiliser l'ensemble des adultes concernés par la présence ou la proximité d'enfants sur un territoire administratif donné (généralement communal ou intercommunal), et ceci autour d'une finalité partagée : promouvoir et mettre en œuvre, en tous lieux de ce territoire, leur bien-être et une éducation ambitieuse et respectueuse de ces enfants.

Le défi est de taille. **Il s'agit, dans l'esprit de la Convention internationale des droits de l'enfant, tout à la fois de les protéger, de les instruire et de leur fournir les conditions d'une émancipation féconde.** Ces actions sont mises en œuvre à l'échelle d'un **territoire de projet mobilisant l'ensemble des acteurs concernés** - y compris les parents, mais aussi les enfants et les jeunes eux-mêmes - , **dans une logique participative et démocratique.** La valorisation de ces dynamiques pluri-institutionnelles, adaptées aux réalités des territoires et respectueuses des droits des familles et des enfants, est essentielle. **Il est donc nécessaire d'identifier avec précision les conditions de réussite de ces dispositifs locaux.**

Or la mise en œuvre de ces logiques de projet ne va pas sans difficulté. **Elles interrogent tout d'abord l'« inscription » de l'enfant au sein du (ou des) territoire(s) de vie** faisant sens pour lui. **Elles questionnent ensuite le contenu des actions menées et le rôle nouveau joué par les acteurs et les financeurs locaux.** En effet, les périmètres habituels de référence et de compétences de ces derniers peuvent *a priori* relever d'autres logiques que celles auxquelles ils sont habitués. Leur capacité à se concerter et s'accorder au bénéfice d'un « territoire de projet », conçu à l'échelle des enfants et des jeunes, est dès lors mise à l'épreuve. **Enfin, ces organisations partenariales particulières ne doivent pas faire oublier la place qui doit être accordée aux droits des parents et aux droits des enfants.** A titre d'exemples seront examinés les projets éducatifs locaux (et, le cas échéant, les projets de réussite éducative) qui peuvent justement viser à promouvoir, dans un cadre partenarial, la participation des parents et des enfants à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de ces projets au cœur des territoires dans lesquels ils s'inscrivent.

APPEL A CONTRIBUTIONS

Les contributeurs pourront proposer de façon assez libre des éléments de réponse à l'une ou l'autre des questions soulevées dans ce texte d'introduction à la Journée d'étude, portant sur les enjeux soulevés par celle-ci : le respect des droits de l'enfant dans le contenu, les finalités et l'articulation des politiques publiques entendues au sens large, l'existence ou la construction de contre-pouvoirs, l'inscription de l'enfant dans des territoires administratifs et de vie multiples, l'expression et la représentation de l'enfant et de sa famille dans les territoires, l'approche préventive comme lien susceptible de créer une dynamique pour des politiques cohérentes et respectueuses des droits des enfants, le partage d'actions locales intéressantes (projets éducatifs locaux, projets de réussite éducative, etc.), l'enfant et le respect de ses droits dans une dimension européenne, etc. Les contributions doivent traiter de ces sujets toujours en lien avec le texte de la Convention internationale des droits de l'enfant.

Merci d'envoyer vos contributions complètes avant le 31 octobre 2012 (si possible par voie électronique, en format Word ou pdf) à l'adresse suivante : **contact@dei-france.org**.

Pour toute information ou prise de contact relative à la Journée d'étude, veuillez contacter Flore Capelier : **flore.capelier@gmail.com**.

Pour nous écrire : DEI-France : 41, rue de la République – 93200 Saint-Denis.

Les contributions seront mises en ligne sur notre site internet : **<http://www.dei-france.net/>**.