



CONSEIL DE L'ENFANCE  
ET DE L'ADOLESCENCE

## **Droits de l'enfant : quel chemin parcouru et comment avancer ?**

**Les travaux du Conseil de l'enfance et de l'adolescence,  
2016-2022**

**Rapport du Conseil de l'enfance et de l'adolescence  
Adopté le 24 novembre 2022**

# SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Partie I – Le Conseil de l'enfance</b>                                                                                                                                   | <b>4</b>  |
| <b>A. Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence, son origine, sa composition et sa méthode, sa vision spécifique</b>                                                      | <b>4</b>  |
| 1. La convergence de la loi et de multiples prises de conscience partagées par les institutions politiques et la société civile                                             | 4         |
| 2. Une composition et un mode de fonctionnement qui permettent d'obtenir une image globale et une démultiplication d'actions                                                | 4         |
| 3. Une vision originale et stimulante                                                                                                                                       | 5         |
| <b>B. Concevoir une politique centrée sur l'enfance et coordonnée est maintenant incontournable</b>                                                                         | <b>7</b>  |
| <b>C. La participation du Collège des enfants associés au HCFEA : expérimentation, méthode et résultats</b>                                                                 | <b>8</b>  |
| <b>Partie II – La contribution du Conseil de l'enfance du HCFEA au 6<sup>e</sup> rapport de la France devant le Comité des droits de l'enfant des Nations unies</b>         | <b>10</b> |
| <b>A. Le processus d'élaboration de la contribution du HCFEA</b>                                                                                                            | <b>10</b> |
| <b>B. Tableau récapitulatif des propositions du Conseil de l'enfance suivant les articles de la Cide désignés par les Nations unies pour le sixième examen de la France</b> | <b>11</b> |
| <b>C. Synthèse des évolutions en cours et leviers d'action</b>                                                                                                              | <b>18</b> |
| 1. En chemin vers une politique publique de l'enfance générale et coordonnée                                                                                                | 18        |
| 2. Tirer des leçons du passé, observer le présent et préparer l'avenir : cinq leviers structurants                                                                          | 20        |
| <b>D. Quelques priorités vers une meilleure situation des enfants et effectivité de leurs droits en France</b>                                                              | <b>22</b> |
| 1. L'écoute et la participation des enfants et quelle parole pour s'adresser à eux                                                                                          | 22        |
| 2. La connaissance de l'enfant par les pouvoirs publics : son développement, ses besoins, sa situation – les données et les recherches sur l'enfance                        | 23        |
| 3. La santé et la santé mentale, de la petite enfance à l'adolescence                                                                                                       | 25        |
| 4. Les enfants en situation de handicap                                                                                                                                     | 29        |
| 5. La socialisation des enfants – l'accueil du jeune enfant, l'autonomisation des pré-adolescents                                                                           | 30        |
| 6. Les temps et lieux tiers des adolescents, hors école et hors famille : le droit à la culture, au jeu, aux loisirs, la place des enfants dans la cité, leur autonomie     | 31        |
| 7. Les enfants, leurs écrans, le numérique et Internet : des régulations plus ambitieuses                                                                                   | 34        |
| 8. Le rapport ambivalent des institutions aux enfants par les systèmes et les personnes                                                                                     | 35        |
| <b>Mises à jour</b>                                                                                                                                                         | <b>39</b> |
| <b>Références des rapports du HCFEA</b>                                                                                                                                     | <b>43</b> |

**Annexe I – Cide : quelle effectivité des orientations du HCFEA – Conseil de l'enfance et de l'adolescence 2017-2022**

**Annexe II – Demandes de remontées des administrations**

**Annexe III – Programme de la journée du 11 juin 2019**

**Annexe IV – Livret Conseil de l'enfance et de l'adolescence.**

## Partie I – Le Conseil de l'enfance

### A. Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence, son origine, sa composition et sa méthode, sa vision spécifique

#### 1. La convergence de la loi et de multiples prises de conscience partagées par les institutions politiques et la société civile

*La loi :*

Au terme de l'article 69 (alinéa 2) de la loi n°2015-1778 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV), le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) « *formule des propositions sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie, notamment au regard du respect de ses engagements internationaux, notamment la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide<sup>1</sup>)* ». Il « *formule toute proposition de nature à garantir, à tous les âges de la vie, le respect des droits et la bientraitance des personnes vulnérables ainsi que la bonne prise en compte des questions éthiques* » (alinéa 3) et « *donne un avis, dans le cadre des formations spécialisées compétentes en matière d'enfance, d'avancée en âge... d'adaptation de la société au vieillissement et de la bientraitance, sur tout projet de loi ou d'ordonnance les concernant et peut en assurer le suivi* » (alinéa 5).

*Par ailleurs, le Conseil de l'enfance et de l'adolescence, placé auprès du Premier ministre, est le fruit de la concordance de multiples prises de conscience et de volontés militantes et politiques qui se sont cristallisées en 2015 :*

- la pression du diagnostic porté par bon nombre d'organisations qui s'occupent des enfants depuis leur conception jusqu'à l'entrée dans la vie adulte, pour les accueillir, les soigner, les éduquer, les aider quand ils sont en détresse ou en difficulté. Mais tout autant pour les former à vivre ensemble, les initier à la responsabilité personnelle et à la liberté de soi et de l'autre ;
- les recommandations des acteurs qui œuvrent pour la mise en conformité de nos institutions, la Cide et la protection des enfants ;
- les conclusions de la commission Enfance et adolescence de France Stratégie en 2015 ;
- la volonté d'un gouvernement qui a pris la mesure de l'urgence à mettre plus de cohérence entre les différents cadres réglementaires qui régissent la vie des enfants.

#### 2. Une composition et un mode de fonctionnement qui permettent d'obtenir une image globale et une démultiplication d'actions

C'est probablement grâce à ses activités « panoramiques » que le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA impulse l'apparition de nouveaux « objectifs » de politiques publiques de l'enfance, et propose des améliorations systémiques favorables au développement des enfants et cohérentes avec la Cide. Cette instance consultative regroupe tous ceux qui, à un titre ou un autre, interviennent sur la vie des enfants : les représentants des élus parlementaires et territoriaux, les

<sup>1</sup> Si la convention est intitulée Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) dans la résolution des Nations unies du 20 novembre 1989, on peut noter une utilisation très majoritaire de « Cide » par les institutions et organisations en France.

administrations, les organisations associatives, les chercheurs, les enfants. Cette composition permet de rassembler la pluralité des points de vue, y compris celui des enfants.

L'objectif, *in fine* est d'avancer vers une orientation « à hauteur d'enfants » des moyens financiers et humains, des modes de gouvernance, à la fois au plus près des réalités du présent des enfants et leurs familles, et dans une anticipation prospective qui prenne en compte les transformations familiales, sociétales, économiques et planétaires en cours.

Concernant plus spécifiquement le suivi de la mise en œuvre d'objectifs conformes à la Cide, le Conseil sollicite chaque année la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), administration du ministère de la Santé et des Affaires sociales, pour organiser une remontée de données par les autres administrations, avec des indicateurs sur les droits de l'enfant (Voir annexe II).

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA est, de plus, en permanente interaction avec les autres instances et institutions œuvrant dans les domaines de la prévention, de l'éducation, de la santé, de la socialisation et de la recherche.

L'existence du Conseil de l'enfance du HCFEA génère un effet de catalyse dû à son positionnement interministériel, à l'expertise généraliste inhérente à sa composition et à l'aiguillon que représente la présence du *Collège des enfants* associé au travail. Les mises en œuvre des recommandations, les prises de conscience des enjeux sur les sujets portés par le Conseil reposent sur ses publications et avis, appuyés sur des états des lieux et sa prospective. Elles sont aussi le fruit des actions portées (et souvent de longue date) par **d'autres acteurs, qu'ils soient associatifs, professionnels, institutionnels et politiques, représentés en partie au sein du Conseil**. Dans ce système d'interactions, les administrations, les collectivités, les organisations et les chercheurs contribuent, et peuvent en retour prendre eux-mêmes appui sur le Conseil pour avancer dans leurs propres actions et leurs travaux. Ce mouvement de pensée à plusieurs nourrit un effet démultiplicateur d'actions en faveur des enfants autour d'un socle commun de connaissances qui se construisent.

### 3. Une vision originale et stimulante

La vision du Conseil, partagée par l'ensemble de ses membres, qui guide ses publications et oriente les actions à mener repose sur deux points clefs :

*Ne pas opposer l'intérêt des familles et l'intérêt supérieur des enfants*

L'adoption par les Nations unies de la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide) a joué un rôle majeur dans ce processus de reconnaissance de la place accordée à l'enfance et aux enfants dans les sociétés contemporaines. Les comparaisons internationales des politiques en matière d'enfance révèlent cependant des écarts importants entre les pays<sup>2</sup> selon qu'y sont privilégiées des politiques à destination des familles et des parents (*family-oriented*), des politiques de l'enfance conçues comme une étape, justifiant l'argument d'un être en devenir dans lequel il faut investir, d'où l'investissement social (*childhood-oriented*), des politiques centrées sur les enfants eux-mêmes (*children-oriented*), sachant qu'elles peuvent encore privilégier surtout la question des besoins des

---

<sup>2</sup> Martin C. (avec la collaboration de Giampino S.), 2019, L'enfance : une question politique, *Après-demain*, 2019/1, n° 49, NF, p. 10 à 13.

enfants, leurs conditions de vie – pauvreté des enfants et bien-être (*child-focused*) – ou bien leurs droits, leur participation et leur *empowerment* (*child-centred*).

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA se positionne dans un projet pour l'enfance qui ne saurait opposer l'intérêt des familles et l'intérêt supérieur des enfants. Un récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>3</sup> proclame à ce sujet que le « *droit de l'enfant doit primer sur le droit à l'enfant* ». Le HCFEA base ses propositions sur l'équilibre à trouver entre prestations et aides aux familles d'une part et financements des structures et services de qualité dédiés à l'enfance et l'adolescence d'autre part. En effet c'est dans la qualité de l'environnement offert aux enfants pour grandir au quotidien que réside la garantie du respect de leur statut d'enfant et les conditions favorables à leur évolution. Pour la prévention, la santé physique et mentale, les loisirs, la culture ou la socialisation des enfants, les familles se trouvent en première ligne. Avec les familles, les politiques consistent à réunir les conditions permettant à chaque enfant de bénéficier d'une qualité d'attention individuelle et institutionnelle bien-traitante.

*Favoriser le développement et l'épanouissement global des enfants de leur conception à leur majorité, et le respect de leurs droits<sup>4</sup>*

D'autres pays ont avancé plus vite que la France sur des politiques centrées sur les enfants eux-mêmes, centrées surtout sur la question des besoins et du « bien-être » des enfants, leurs conditions de vie (*child-focused*), ou leurs droits, leur participation et leur *empowerment* (*child-centred*).

Dès le début de leur mandat, en janvier 2017, les membres du Conseil de l'enfance et de l'adolescence, dont le collège des douze enfants associés, ont défini leurs objectifs de travail :

- faire un **diagnostic** de ce qui entrave le développement, les droits et la formation globale de la personne qu'est l'enfant, reformuler les questions et dégager des voies nouvelles ;
- délibérer par le **partage d'expérience**, de connaissances académiques et dans l'esprit d'un débat constructif pour apporter aux pouvoirs publics, mais aussi aux citoyens et acteurs concernés par l'enfance, une **expertise prospective et transversale**.

Compte tenu des missions du HCFEA, et notamment la volonté du législateur de prendre en considération la bientraitance et les conditions éthiques, il a été établi que les conclusions publiées par le Conseil visent à placer les enfants dans des conditions bientraitantes pour grandir et se développer harmonieusement. Les orientations du Conseil de l'enfance ont pour objectif de mettre les enfants dans des conditions favorables à leur développement global : **physique, affectif, intellectuel et social, et le respect de leurs droits – droits généraux** de tout sujet vivant sur les territoires, et **droits spécifiques tels que définis par la Cide** dont le Conseil a adopté la définition de la notion d'enfance à savoir, **depuis sa conception jusqu'à ses 18 ans**.

En synthèse, l'État français et les collectivités territoriales investissent des finances conséquentes en direction de l'enfance. Autant orienter les investissements vers des mesures et **des services, de qualité structurelle et relationnelle, qui soient prévenants et bientraitants** dans leur façon d'accueillir, soigner, protéger, éduquer, inclure, cultiver et émanciper les enfants et les jeunes.

<sup>3</sup> Affaire I. M. et autres c. Italie (requête n°25426/20, du 10 novembre 2022).

<sup>4</sup> Développement physique (santé globale), affectif (émotionnel), intellectuel (cognitif) et social (relationnel) ; respect de leurs droits, par l'accès aux droits généraux de tout sujet vivant sur les territoires, et l'application des droits spécifiques tels que définis par la Cide.

## B. Concevoir une politique centrée sur l'enfance et coordonnée est maintenant incontournable

L'adoption par les Nations unies de la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide) a joué un rôle majeur dans ce processus de reconnaissance de la place accordée à l'enfance et aux enfants dans les sociétés contemporaines.

**Au niveau international**, programmes et stratégies en direction de l'enfance impulsent et relaient les préoccupations du Conseil de l'enfance, et en nourrissent les travaux et les constats. Ainsi le **portail OCDE sur le bien-être des enfants**, qui vise à « *mettre en place une véritable infrastructure de recherche des données mieux centrées sur les conditions de vie et de développement des enfants* », entre en résonance avec les appels nationaux à développer les données et les recherches sur l'enfance. Le récent rapport « Petite enfance, éducation et soins : Comment recruter, former et motiver un personnel qualifié »<sup>5</sup> fait écho aux travaux du Conseil sur la qualité de l'accueil du jeune enfant. La « Garantie européenne pour l'enfance »<sup>[a]</sup> (les références indiquées entre crochets sont accessibles à la fin de la note, dans la partie Mise à jour, p. 40 et suivantes) renforce les connaissances et aiguillonne l'action publique en faveur des enfants, de même que l'Année européenne de la jeunesse 2022 s'agissant des jeunes plus largement.

Se préoccuper de l'enfance et de la jeunesse, en se centrant sur leurs besoins, leurs aspirations et leurs droits, prend en effet une urgence nouvelle.

Les enfants qui sont en train de grandir actuellement constituent la génération affectée par les crises économiques, les problèmes de l'emploi, les conflits sociaux, et **l'anxiété de l'urgence climatique ; ensemble insécurisant auquel s'ajoute avec la pandémie** de Covid-19, la conscience de leur vulnérabilité médicale à l'échelle planétaire.

**Trois facteurs affectent la sécurisation collective du grandir des enfants** malgré l'investissement des familles et des **institutions dont ils bénéficient en France. Tout d'abord les mutations** familiales, sociales et technologiques. Ensuite **la mondialisation des systèmes de transmissions et d'informations** qui disjoignent les discours, les actes, les valeurs et les modèles. Enfin, **l'accélération et la précipitation des temps du présent** dans le vivre ensemble qui bouscule les incompressibles étapes du développement des enfants et des jeunes.

Les familles et les professionnels de l'enfance sont de plus en plus inquiets pour le présent et l'avenir des enfants. Un portage politique cohérent des questions liées à l'enfance et ses mises en œuvre effectives confèreraient un sentiment de pacification.

**En cinq années d'existence, le Conseil de l'enfance, grâce à la contribution active et assidue de ses membres, a posé le socle de cette politique attendue de l'enfance, tournée résolument vers les conditions dans lesquelles tous les enfants pourraient grandir en santé, en intelligence, en citoyenneté, en conscience de soi et des autres. Les bases sont posées, mais le chantier est à ciel ouvert.**

Cet ensemble permet de penser qu'une politique d'avenir se devrait d'être **une politique des 3 E : Enfance, Éducation, Environnement**. C'est pourquoi la contribution du HCFEA au trentenaire de

---

<sup>5</sup> Rapport de l'OCDE, [Good Practice for Good Jobs in Early Childhood Education and Care](#), 2019.



la Cide a porté sur « *L'écoute de la parole et la participation des enfants dans la transition écologique* »<sup>6</sup>.

### C. La participation du Collège des enfants associés au HCFEA : expérimentation, méthode et résultats

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA travaille à la mise en lumière des éléments constitutifs d'une politique coordonnée et générale de l'enfance et de l'adolescence, conçue à partir des besoins du développement physique, affectif, intellectuel, social des enfants et dans le respect de leurs droits. L'ensemble est conçu à partir du point de vue des enfants, dans le recueil de la parole et avec sa participation. Le législateur a prévu un collège de 12 filles et garçons, composant le Collège des enfants associé au HCFEA<sup>[b]</sup>, qui contribuent activement à cette orientation des travaux.

Au Comité des droits de l'enfant de Genève, dans la revue de conformité à la mise en application de la Cide, la France avait un déficit sur la participation et le recueil de la parole des enfants et l'évaluation des politiques à leur destination<sup>7</sup>. La création du Conseil de l'enfance du HCFEA intégrant un collège d'enfants permet de mieux répondre aux deux exigences : la **transversalité** de la politique de l'enfance et la **participation des enfants** aux politiques les concernant. Encore fallait-il créer les conditions nécessaires pour que ces priorités prennent place dans le débat et les orientations politiques françaises. En plus des enjeux de démocratie participative, la présence du groupe des enfants au sein du Conseil répond aux évolutions indispensables dans l'élaboration et l'évaluation des politiques sociales, en associant directement les bénéficiaires et les usagers au *processus* élaboration-évaluation afin de réduire le fossé entre la manière dont les pouvoirs publics conçoivent les politiques et la manière dont les usagers et les bénéficiaires s'en saisissent.

Créer un collège d'enfants au sein d'une instance nationale comme le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge revêt un caractère expérimental. **Une méthodologie de la participation** des enfants à l'élaboration des politiques publiques a été mise en place en 2017, et a fait l'objet d'une publication en 2018, afin d'en favoriser la reproductibilité dans d'autres instances. Les conditions de réussite de la participation d'enfants supposent un cadre légal, une durée, et un groupe dont la mobilisation respecte la diversité des enfants, est soutenue et synchronisée. La « *représentation des enfants n'est possible que si toute suggestion et/ou récupération de leur pensée et de leur parole est proscrite. Autrement dit, le collectif d'enfants doit pouvoir être porté par un collectif d'adultes qui partagent le sens de cette participation des enfants aux politiques publiques, et dans une connivence éthique au service de ce projet* »<sup>8</sup>.

Le collège des enfants du HCFEA bénéficie de l'accompagnement de trois associations de mouvements de jeunesse et d'éducation populaire désignées, qui exercent un rôle tiers facilitateur entre les enfants, leurs familles et le Haut Conseil. Le HCFEA a choisi de consacrer du temps, des moyens et de la reconnaissance au travail des enfants. Afin que leur participation aux travaux soit

<sup>6</sup> La convention a été votée par l'ONU en 1989 et la France l'a ratifiée en août 1990.

<sup>7</sup> Genèse d'une innovation : le HCFEA, son conseil de l'enfance et de l'adolescence, et son collège des enfants, Laurence Rossignol ex-ministre des Familles de l'Enfance et de l'Égalité hommes-femmes. Entretien HCFEA réalisé le 21 novembre 2019, publié dans le rapport [La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique](#), 2019 ;.

<sup>8</sup> Recommandation du rapport HCFEA [Travaux du Conseil enfance et adolescence et droits de l'enfant 2018](#), p. 93.



effective, les enfants et adolescents se réunissent au HCFEA et préparent entre eux, avec des supports adaptés, leurs prises de parole et leurs contributions entre les séances plénières de délibérations. Les enfants du Conseil déterminent eux-mêmes les modalités de leurs prises de parole (porte-parole, contribution orale ou écrite...). Ils apportent des propositions et débattent sur celles des autres membres. Certaines de leurs propositions sont retenues dans les rapports, d'autres pas, mais les suites de leurs contributions leur sont notifiées. Ils ont souhaité donner de la visibilité à leur implication afin que d'autres instances s'inspirent de l'exemple du mode de fonctionnement original du Collège des enfants. Avec l'aide des associations accompagnantes, un film a été réalisé comme outil d'appui conformément aux « *conditions élémentaires pour une participation éthique et efficace des enfants* » telles que définies par le Comité des droits de l'homme des Nations unies. Lors des manifestations du trentenaire des droits de l'enfant à la fin de l'année 2019, il est apparu à tous qu'il faudrait multiplier la participation des enfants et des jeunes sur ce modèle, mais aussi transformer les autres modalités d'implications et de représentation collective des enfants.

Le résultat de la **méthode de participation des enfants** expérimentée au HCFEA est aujourd'hui validée, y compris par le haut niveau de motivation des enfants eux-mêmes. Alors que la loi prévoit au minimum deux consultations annuelles du collège, il s'avère que les enfants et adolescents participent à 5 à 7 séances du Conseil de l'enfance par an. La pertinence de la contribution des enfants aux travaux du Conseil est telle que celui-ci recommande et obtiendra en 2018 de « *Donner à l'entité collective du Collège des enfants du HCFEA un statut de membre à part entière du Conseil* ».

## Partie II – La contribution du Conseil de l'enfance du HCFEA au 6<sup>e</sup> rapport de la France devant le Comité des droits de l'enfant des Nations unies

### A. Le processus d'élaboration de la contribution du HCFEA

Cette contribution vient en appui aux organisations concernées par la procédure simplifiée de l'examen des Etats membres du Comité de Genève. La synthèse livrée ici par le Conseil de l'enfance du HCFEA est le produit de plusieurs sources de connaissances recueillies dans la durée :

- un rapport du Conseil consacré chaque année depuis 2017 à une thématique Droits de l'enfant ;
- une séance plénière annuelle dédiée au cours de laquelle la DGCS présente un suivi annuel de la Cide par les administrations à la demande du HCFEA et où le Défenseur des enfants est convié à présenter sur son rapport annuel ;
- une étude interne conduite début 2020 sur la manière dont les orientations et expertises du Conseil de l'enfance ont pu influencer des évolutions constatées depuis 2016.

En 2020, pour cette étude, le Conseil de l'enfance a procédé à l'appairage entre les articles de la Cide désignés par le comité des Droits de l'enfant de l'ONU pour le sixième rapport de la France et les 177 propositions qu'il avait émises dans ces travaux. Un sondage en ligne a été réalisé auprès de ses membres afin d'apprécier :

- la prise de conscience globale sur le terrain des enjeux soulevés par le Conseil ;
- le niveau de mise en œuvre des orientations du Conseil.

Le tableau correspondant à cet appairage est présenté dans la partie II B de ce rapport.

Les analyses et résultats ont été publiés par le Conseil de l'enfance en juin 2020 dans une « [Note d'étape de la perception des orientations du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA relative aux droits de l'enfant](#) ».

En 2021, les analyses de cette note d'étape ont été réactualisées sur la base d'observations et de documentations au fil du travail<sup>9</sup>. Et, le 19 novembre 2021, le Conseil de l'enfance s'est réuni pour une séance spécialement consacrée à la procédure d'examen de la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies au Palais du Luxembourg, sur l'invitation de la Commission des affaires sociales du Sénat. Dans ce cadre, le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA a procédé à plusieurs auditions :

- la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ;
- la présentation du projet (à date) du rapport de la France aux Nations unies par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- la présentation du rapport annuel de la Défenseure des Droits relative aux droits de l'enfant, portée par le défenseur des enfants ;

<sup>9</sup> L'actualisation des documents a été intégrée dans une Note contributive au rapport de la France, 6<sup>e</sup> examen périodique de la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, publiée sur le site du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme au mois d'octobre 2022 ; [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1398&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1398&Lang=en).

- la présentation par le Collège des enfants et des adolescents du HCFEA de leurs priorités. Une rétrospective de leurs activités depuis 2016 a été publiée dans un livret à cette occasion. Il figure dans l'annexe IV.

La présente « Note contributive au rapport de la France pour le sixième examen périodique par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies » reflète l'ensemble de cette démarche réalisée en 2021 et validée en séance du Conseil en janvier 2022.

Le tableau B partie II indique pour les articles de la Cide ciblés par l'ONU les différents rapports du HCFEA qui comportent des indications. La présentation détaillée, article par article de la Cide, de l'avancement à ce jour de la mise en œuvre des différentes propositions du Conseil de l'enfance est présentée en Annexe I.

Le HCFEA présente une synthèse des progrès nécessaires à la mise en place d'une politique coordonnée de l'enfance (partie C.1) et identifie cinq leviers structurels de nature à générer ces avancées (partie C.2). Partant de là, le Conseil de l'enfance du HCFEA relève huit priorités qui pourraient utilement mobiliser l'attention du Comité des droits de l'enfant (partie D).

## B. Tableau récapitulatif des propositions du Conseil de l'enfance suivant les articles de la Cide désignés par les Nations unies pour le sixième examen de la France

**Le tableau récapitulatif ci-dessous affecte les propositions du Conseil de l'enfance du HCFEA pour chaque article de la Cide** désigné par le Comité des droits de l'enfant de Genève à l'adresse de la France dans la procédure simplifiée. Il synthétise la [Note d'étape](#) 2020 et sa mise à jour en 2021 (voir annexe I).

**La totalité des rapports et avis** ainsi que les **synthèses** et **annexes** sont accessibles sur le site [www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr) rubrique [Conseil de l'enfance et de l'adolescence](#).

Figurent dans ce tableau à partir des articles ciblés par le comité des droits de l'enfant pour le 6<sup>e</sup> examen de la France :

- |                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - en bleu, les rapports du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA qui comportent une expertise et des propositions ; |
| - en rose, les rapports du Conseil de la famille du HCFEA qui comportent une expertise et des propositions ;                    |
| - en blanc, les articles pour lesquels les travaux du HCFEA n'apportent pas d'éclairage spécifique.                             |



## Mesures d'application générales

### ***Ensemble des mesures législatives et administratives pour la mise en œuvre (art. 4)***

- Création du [Conseil de l'enfance et de l'adolescence](#) du HCFEA, 2016
- Rapport [Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant, année 2017](#)
- Rapport [Des données et des études publiques mieux centrées sur les enfants](#), 2018-2019
- Rapport [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#), 2018
- Rapport [La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique](#), 2019
- Rapport [La traversée adolescente des années collège](#), 2021
- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021
- Avis sur les [prestations de sécurité sociale à Mayotte](#), 2021
- Séminaire [Premiers pas. Développement de l'enfant et politiques publiques](#), 2020-2021
- Avis sur le projet d'[ordonnance relative aux services aux familles \(modes d'accueil\)](#), 2021
- Consultation pour le plan d'action de la France concernant la garantie enfance européenne du [Collège des enfants et adolescents du HCFEA](#), 2022

### ***Les États s'engagent à faire connaître la Convention (art. 42)***

- Rapport [Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant, année 2017](#)
- Rapport [Travaux du Conseil enfance et adolescence et droits de l'enfant, année 2018](#)
- Rapport [Trentenaire de la Cide, Convergence des travaux du Conseil enfance du HCFEA avec la Cide](#), 2019
- Lettre [Covid-19, la parole des enfants adressée au Président de la République](#), du Collège des enfants et adolescents du HCFEA, 2020
- Consultation pour la stratégie européenne Droits de l'enfant : [Collège des enfants et adolescents du HCFEA](#), 2022
- [Livret Bilan d'activité du Collège des enfants](#), 2017-2021

### ***Les États assurent une large diffusion de leurs rapports dans leur propre pays (art 44 [6])***

- Rapport [Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant, année 2017](#)
- Rapport [Travaux du Conseil enfance et adolescence et droits de l'enfant, année 2018](#)
- Journée publique le 11 juin 2019 « [Pourquoi une politique de l'enfance et de l'adolescence ?](#) Des temps, des lieux et des droits pour grandir »
- Rapport [Trentenaire de la Cide, Convergence des travaux du Conseil enfance du HCFEA avec la Cide](#)
- Film [Le Collège des enfants et des adolescents du HCFEA, un espace de participation](#), 2019
- Lettre [Covid-19, la parole des enfants adressée au Président de la République](#), du Collège des enfants et adolescents du HCFEA, 2020
- [Livret Bilan d'activité du Collège des enfants](#), 2017-2021

**Définition de l'enfant (art.1)****Principes généraux :*****Non-discrimination (art. 2)***

- Rapport [Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap, de la naissance à 6 ans et accompagner leur famille](#), 2018
- Rapport [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#), 2018
- Rapport [Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- Rapport [La traversée adolescente des années collège](#), 2021
- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021
- Avis sur le projet de loi relatif à l'enfance ([protection de l'enfance](#)), 2021
- Consultation pour la stratégie européenne Droits de l'enfant : [Collège des enfants et adolescents du HCFEA](#), 2021
- Avis sur les [prestations de sécurité sociale à Mayotte](#), 2021
- Consultation pour le plan d'action de la France concernant la garantie enfance européenne du [Collège des enfants et adolescents du HCFEA](#), 2022

***Intérêt supérieur de l'enfant (art. 3)***

- Avis du Conseil de l'enfance et de l'adolescence sur le [texte cadre national pour l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- Rapport [Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- Lettre [Covid-19, la parole des enfants adressée au Président de la République](#), du Collège des enfants et adolescents du HCFEA, 2020
- Avis sur le rapport de la [commission des 1 000 premiers jours](#), 2020
- Séminaire [Premiers pas. Développement de l'enfant et politiques publiques](#), 2020-2021
- Avis sur le projet de loi relatif à l'enfance ([protection de l'enfance](#)), 2021

***Droit à la vie, à la survie et au développement (art. 6)***

- Rapport [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#), 2018
- Rapport [Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021
- Avis sur le rapport de la [commission des 1 000 premiers jours](#), 2020
- Séminaire [Premiers pas. Développement de l'enfant et politiques publiques](#), 2020-2021
- Avis sur le projet de loi relatif à l'enfance ([protection de l'enfance](#)), 2021

***Respect de l'opinion de l'enfant (art. 12)***

- Rapport [Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant, année 2017](#)
- Rapport [Travaux du Conseil enfance et adolescence et droits de l'enfant, année 2018](#)



- Rapport [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#), 2018
- Rapport [La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique](#), 2019
- Lettre [Covid-19, la parole des enfants adressée au Président de la République](#), du Collège des enfants et adolescents du HCFEA, 2020
- Rapport [La traversée adolescente des années collège](#), 2021
- La participation régulière du [Collège des enfants et adolescents du HCFEA](#) à l'ensemble des travaux et aux consultations extérieures

## **Droits et libertés civils :**

### ***Enregistrement des naissances, nom et nationalité (art. 7)***

- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021

### ***Préservation de l'identité (art. 8)***

### ***Droit de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations (art. 13)***

- Rapport [Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant, année 2017](#)
- Rapport [Travaux du Conseil enfance et adolescence et droits de l'enfant, année 2018](#)
- Rapport [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#), 2018
- Film [Le Collège des enfants et des adolescents du HCFEA, un espace de participation](#), 2019
- Lettre [Covid-19, la parole des enfants adressée au Président de la République](#), du Collège des enfants et adolescents du HCFEA, 2020

### ***Liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 14)***

### ***Liberté d'association et de réunion pacifique (art. 15)***

- Rapport [Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant, année 2017](#)
- Rapport [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#), 2018
- Rapport [Travaux du Conseil enfance et adolescence et droits de l'enfant, année 2018](#)
- Rapport [La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique](#), 2019

### ***Protection de la vie privée et protection de l'image (art. 16)***

- Rapport [Enfants, écrans et numérique](#), 2020
- Rapport [La traversée adolescente des années collège](#), 2021

### ***Accès à l'information et protection de l'enfant (art. 17)***

- Rapport [Enfants, écrans et numérique](#), 2020
- Rapport [La traversée adolescente des années collège](#), 2021



**Violence contre les enfants :**

***Maltraitance et négligence, y compris réadaptation physique et psychologique et réinsertion sociale (art. 19) et Droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, y compris châtiments corporels (art. 28 [2])***

- Rapport [Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- Avis sur le projet de loi relatif à l'enfance ([protection de l'enfance](#)), 2021
- Contributions du [Collège des enfants et adolescents du HCFEA](#) : consultation pour la Stratégie européenne Droits de l'enfant 2021 sur la négligence, 2021

**Milieu familial et prise en charge alternative :**

***Environnement familial et accompagnement parental d'une manière compatible avec l'évolution des capacités de l'enfant (art. 5)***

- Rapport [Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- Avis sur le rapport de la [commission des 1 000 premiers jours](#), 2020
- Rapport [La traversée adolescente des années collège](#), 2021
- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021
- Séminaire [Premiers pas. Développement de l'enfant et politiques publiques](#), 2020-2021
- Avis sur le projet de loi relatif à l'enfance ([protection de l'enfance](#)), 2021
- Avis sur le projet d'[ordonnance relative aux services aux familles \(modes d'accueil\)](#), 2021

***Séparation des parents (art. 9)***

- Dossier du Conseil de la famille [Les ruptures de couples avec enfants mineurs](#), 2020

***Regroupement familial (art. 10)******Transfert et non-retour illicites (art. 11)***

***Responsabilités communes des parents, assistance aux parents et prestation de services de garde (art. 18)***

- Rapport transversal du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, [Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie](#), 2017
- Dossier du Conseil de la famille [Les ruptures de couples avec enfants mineurs](#), 2020
- Rapport du Conseil de la famille [Panorama des familles](#) 2021
- Avis commun des Conseils de la famille et de l'enfance sur le projet d'[ordonnance relative aux services aux familles \(modes d'accueil\)](#), 2021

***Enfants privés de milieu familial (art. 20)******Adoption, nationale et internationale (art. 21)******Examen périodique du placement (art. 25)***



**Recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant (art. 27 [4])**

- Dossier du Conseil de la famille [Les ruptures de couples avec enfants mineurs](#), 2020

**Handicap, santé de base et bien-être :****Survie et développement (art. 6 [2])**

- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021

**La santé et les services de santé, dont soins de santé primaires (art. 24)**

- Rapport [Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap, de la naissance à 6 ans et accompagner leur famille](#), 2018
- Rapport [Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- [Avis commun du HCFEA et du HCSP](#) relatif aux données de recherche et études sur la santé et le développement global de l'enfant, 2019
- Lettre [Covid-19, la parole des enfants adressée au Président de la République](#), du Collège des enfants et adolescents du HCFEA, 2020
- Avis sur le rapport de la [commission des 1 000 premiers jours](#), 2020
- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021
- Rapport [La traversée adolescente des années collège](#), 2021

**Mesures visant à interdire et à éliminer toutes les formes de pratiques traditionnelles néfastes, y compris, mais sans s'y limiter, les femmes :**

- **Mutilations génitales et mariages précoces et forcés (art. 24, § 3) ;**
- **Sécurité sociale et services/établissements de garde d'enfants (art. 26 et 18§3)**

**Niveau de vie et mesures, y compris l'assistance matérielle et les programmes de soutien en matière de nutrition, habillement et logement, visant à assurer le développement physique, mental, spirituel, moral et social de l'enfant et réduire pauvreté et inégalité (art. 27, par. 1 à 3)**

- Rapport [Des données et des études publiques mieux centrées sur les enfants 2018-2019](#)
- Rapport [Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap, de la naissance à 6 ans et accompagner leur famille](#), 2018
- Rapport [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#), 2018
- Rapport du Conseil de la famille du HCFEA [Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants](#), constats et propositions du HCFEA, 2018
- Rapport [Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- Rapport [L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale – Bilan des réformes des vingt dernières années](#), 2021
- Le séminaire « [Premiers pas. Développement du jeune enfant et politique publique](#) », 2020-2021



- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021

**Mesures de protection des enfants contre la toxicomanie (art. 33)**

**Éducation, loisirs et activités culturelles :**

**Droit à l'éducation dont la formation et à l'orientation professionnelles (art. 28) ;**

**Objectifs de l'éducation en ce qui concerne la qualité de l'éducation (art. 29) ;**

- Rapport [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#), 2018
- Rapport [La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique](#), 2019
- Rapport [Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- Rapport [La traversée adolescente des années collège](#), 2021
- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021
- Le séminaire « [Premiers pas. Développement du jeune enfant et politique publique](#) », 2020-2021

**Droits culturels des enfants appartenant à des groupes autochtones et minoritaires (art. 30) ;**

- Rapport [Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021

**Repos, jeux, loisirs, activités récréatives et culturelles et artistiques (art. 31)**

- Rapport [Mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant, année 2017](#)
- Rapport [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#), 2018
- Rapport [Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant](#), 2019
- Rapport [La traversée adolescente des années collège](#), 2021

**Mesures de protection spéciales :**

**Les enfants hors de leur pays d'origine demandant l'asile, les enfants non accompagnés demandeurs d'asile, enfants déplacés, enfants migrants et enfants touchés par la migration (art. 22)**

- Rapport [Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans à Mayotte, en Guyane et à La Réunion](#), 2021
- Avis sur le projet de loi relatif à l'enfance ([protection de l'enfance](#)), 2021

**Les enfants appartenant à une minorité ou à un groupe autochtone (art. 30)**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b><i>L'exploitation économique, y compris le travail des enfants, avec une référence spécifique aux âges minimums applicables (art. 32)</i></b>                                                                                                                                                                   |
| <b><i>L'utilisation d'enfants dans la production et le trafic illicites de stupéfiants et de substances psychotropes (art. 33)</i></b><br><b><i>Exploitation sexuelle et abus sexuels (art. 34)</i></b>                                                                                                            |
| <b><i>La vente, traite et enlèvement (art. 35)</i></b><br><b><i>Autres formes d'exploitation (art. 36)</i></b>                                                                                                                                                                                                     |
| <b><i>La condamnation des enfants, en particulier l'interdiction de la peine capitale et de la réclusion à perpétuité (art. 37 a) et l'existence de sanctions alternatives fondées sur une approche réparatrice</i></b>                                                                                            |
| <b><i>Les enfants privés de liberté et mesures visant à garantir que toute arrestation, détention ou emprisonnement d'un enfant doit être utilisée comme mesure de dernier recours et pour la durée la plus courte possible et qu'une assistance juridique et autre fournies rapidement (art. 37 b) à d))</i></b>  |
| <b><i>Les enfants dans les conflits armés (art. 38), y compris le rétablissement physique et psychologique et la réinsertion sociale (art. 39)</i></b><br><b><i>Réadaptation physique et psychologique et réinsertion sociale (art. 39)</i></b>                                                                    |
| <b><i>L'administration de la justice pour mineurs (art. 40), existence de tribunaux spécialisés et distincts et des tribunaux applicables</i></b><br><b><i>Âge minimum de responsabilité pénale</i></b><br><b>1. Avis sur le projet de loi relatif à l'enfance (<a href="#">protection de l'enfance</a>), 2021</b> |

## C. Synthèse des évolutions en cours et leviers d'action

### 1. En chemin vers une politique publique de l'enfance générale et coordonnée

Depuis le cinquième rapport de la France en 2016, les évolutions en cours sont globalement caractérisées par des volontés, de nombreux dispositifs et programmes, et des contradictions.

Plusieurs grands programmes, dispositifs, plans et réglementations sont mis en place qui montrent une volonté de faire évoluer la législation, les services, et les interactions entre ministères en réponse aux besoins des familles. L'accent étant porté sur les enfants en protection de l'enfance, sur la périnatalité et la première enfance, et sur l'accueil du jeune enfant<sup>[c]</sup> et la conciliation vie familiale et professionnelle. Le Pacte pour l'enfance, la commission sur les *1 000 premiers jours* et les mesures qui s'ensuivent, la loi et les plans de lutte contre les violences faites aux enfants, la Stratégie de prévention et de protection de l'enfance et la loi portant sur la protection de l'enfance, la réforme des services aux familles, mais aussi la Stratégie pour l'école inclusive (2019-2022) ; la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté (2018-2022) ; la stratégie santé sexuelle (2017-2030)<sup>10</sup>... ou encore l'inscription de la définition de la bientraitance issue d'une commission commune HCFEA-CNCPH dans le code d'action sociale... la liste serait longue.

<sup>10</sup> Comme il est détaillé dans le rapport de la France remis le 15 février 2022 au comité des droits de l'enfant des Nations unies.

La France engage des politiques et des fonds publics notamment pour l'éducation nationale des enfants et pour la santé. Mais par des mesures législatives, réglementaires, et une vision technicienne de la politique de l'enfance qui induit la création de dispositifs qui se juxtaposent, à travers des échelons de gouvernances non synchronisés, au risque de mises en application contradictoires et plus coûteuses humainement et financièrement.

La nomination d'un secrétaire d'État à la protection de l'enfance auprès du ministre des affaires sociales et de la santé en janvier 2019 augura, indéniablement, un virage dans la considération spécifique des enfants, renforcé par l'extension des responsabilités du secrétaire d'État le 28 juillet 2020 à l'enfance (dans son ensemble) et aux familles<sup>[d]</sup>. Les **enjeux** étaient alors clairement posés : la gravité de la situation des enfants nécessitant des **mesures de protection spécifiques**, la montée en puissance des **appels lancés par la société civile**, des urgences et progrès à réaliser **pour nos institutions** dans la manière de considérer et de s'occuper des enfants, de respecter leurs droits et de réduire les violences intrafamiliales autant que les violences et négligences institutionnelles.

Dans le même temps, **l'implication des enfants et des jeunes**, leur expression dans le débat public notamment autour des **enjeux environnementaux** (Cop, Giec, manifestations pour le climat...) s'est manifestée en 2019. Il est regrettable que l'épidémie de Covid-19 ait pu faire écran à ce mouvement d'ampleur montrant à la fois la prise de conscience des jeunes et leur anxiété pour l'avenir. Les symptômes d'éco-anxiété sont venus s'ajouter aux signes de souffrance psychique et aux somatisations liées à la crise sanitaire.

Dans la pratique des métiers de l'enfance, une ambition forte qui s'exprime par une mise à disposition d'outils, de guides et de normes en vue d'une meilleure qualité des institutions se heurte à une pénurie de professionnels de l'enfance formés et stables, dans l'éducatif, le social et le médicosocial. La prise de conscience des pouvoirs publics est avérée et des mesures s'amorcent, comme un comité de filière en petite enfance et les réactualisations des statuts et des formations dans le médicosocial. Mais l'obstacle majeur à dépasser est le peu d'attractivité financière et de reconnaissance sociale des professions qui cependant entourent les enfants dès la naissance, les accueillent, les accompagnent pour leur protection, leur soin, leur éducation, et vers leur prise d'autonomie.

Le Conseil de l'enfance du HCFEA relève également qu'en France l'Éducation nationale, la santé, et les politiques sociales concourent à la prise en compte et à la volonté d'améliorer la situation des enfants et le respect de leurs droits. Les difficultés anciennes et récurrentes ont été révélées et aggravées par la crise sanitaire Covid-19 et posent une urgence pour les enfants en danger, la mise à l'abri, le logement, les soins et la protection des enfants sans domicile quelles qu'en soient les causes.

Pour tous les enfants, il manque des possibilités d'accès à une offre de proximité, compétente et adaptée, en pédiatrie, en santé mentale et, au besoin, spécialisée, pour faire face à la **croissance alarmante des somatisations et du mal-être psychologique des enfants et des jeunes**. Difficultés y compris dans des domaines où la situation a quantitativement et statutairement pu progresser : l'inclusion des enfants en situation de **handicap**, le statut des AESH... les mesures contre le harcèlement, l'exposition aux violences numériques, aux violences familiales et sexuelles. Mais le vécu scolaire des enfants reste chargé **d'anxiété sur leur réussite** et sur leur orientation future, pour laquelle ils ont le sentiment de ne pas pouvoir choisir. Des mesures récemment

adoptées sont parfois contestées par ceux-là mêmes qui doivent les mettre en application, invoquant l'absence de concertation avec les représentants ou les sociétés savantes concernés. Au-delà des débats, rarement posés, sur les orientations théoriques, **l'effectivité** reste sujette aux moyens, notamment humains, aux priorités des services, aux sensibilités des directions et des élus, à la cartographie géopolitique et sociale des territoires. Ce, alors que nombre de mesures sont portées par la DGSCO à l'Éducation nationale, et administrativement pas les directions de la Santé, et malgré le Ségur de la santé en 2020, et les Assises de la santé mentale et de la psychiatrie en septembre 2021. Il manque les piliers pour porter l'édifice d'ensemble. Sont réunis ci-dessous un ensemble de piliers susceptibles de contribuer à une politique de l'enfance éclairée et ajustée aux évolutions en cours<sup>[e]</sup>.

## 2. Tirer des leçons du passé, observer le présent et préparer l'avenir : cinq leviers structurants

*1. Dans l'élaboration des mesures réglementaires et législatives, étudier les impacts de celles-ci sur les enfants, et faire participer les enfants à ces études d'impact, à l'instar de ce qui est en cours pour la jeunesse*

L'adoption par l'Assemblée nationale de la [Résolution n°389](#), relative à la prise en compte des droits de l'enfant dans les travaux parlementaires<sup>[f]</sup> est une première pierre posée le 28 janvier 2020. Elle vise notamment à inscrire dans le travail législatif le respect des droits de l'enfant, la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant et la participation des enfants et des jeunes.

Cette adoption fait suite à la proposition lancée le [11 juin 2019](#), lors de la Journée nationale du Conseil de l'enfance du HCFEA<sup>11</sup>, par Sylviane Giampino, présidente, et Michèle Peyron, députée et membre du conseil de l'enfance (voir annexe III). Ce projet fut déposée le 6 novembre 2019 par les députés Florence Provendier<sup>12</sup>, Jennifer De Temmerman et Gilles Le Gendre.

Mais cette votation n'a pas encore de portée normative, bien qu'elle exprime une prise de position publique de l'Assemblée nationale sur ce sujet. Et la question notamment de la **prise en compte des droits de l'enfant dans les études d'impact qui est toujours en suspens** n'est pas évoquée en tant que telle dans la résolution. Un regroupement d'organisations de défense des droits de l'enfant<sup>13</sup> préconise complémentirement de *réaliser des analyses budgétaires pour suivre l'évolution des fonds alloués à l'enfance et optimiser leur utilisation*.

*2. Recueillir, traiter, analyser et partager les données relatives à la situation des enfants*

Par les connaissances – savoirs qualitatifs, quantitatifs, études et enquêtes régulièrement mises à jour, suivi de cohortes, remontées des données administratives – est visée une meilleure compréhension de la situation des enfants, de leurs aspirations et des besoins sur l'ensemble du territoire. C'est sur ce socle fort de connaissances actualisées qu'il sera possible de mieux piloter une véritable politique publique en matière d'enfance, partout, pour tous et dans le respect des droits des enfants et notamment de leur vie privée.

<sup>11</sup> HCFEA, [Journée publique le 11 juin 2019](#) « Pourquoi une politique de l'enfance et de l'adolescence ? Des temps, des lieux et des droits pour grandir »

<sup>12</sup> HCFEA, 2019, rapport Trentenaire de la Cide : [La parole et la participation des enfants à la transition écologique](#), p. 14, 26 et 28.

<sup>13</sup> La dynamique De la Convention aux actes : <https://www.delaconventionauxactes.org/>.

Un portail des données sur l'enfance, pourrait rassembler et rendre disponibles les nombreuses données existantes.

Sont à développer également les bilans chiffrés et qualitatifs sur les politiques enfance.

Un pilotage plus efficient de l'action publique, ajusté et tenant compte des différences entre les territoires, a besoin de données régulières sur les coûts et investissements de l'État et des collectivités territoriales, et d'évaluation de leur impact afin de mesurer le chemin parcouru et ce qui reste à faire (impact des plans et stratégies, évaluations ; évolution de la pauvreté et précarité des enfants).

### *3. Recenser et rassembler les législations sur l'enfance en un « Code de l'enfance »*

La France s'est dotée au fil du temps d'un corpus législatif et réglementaire consacrant le statut de la personne mineure, et des juridictions et services spécifiques devançant parfois la ratification par la France de la Cide. Un code de l'enfance serait une suite logique à cet investissement. Le travail de codification à mener viserait à **intégrer au sein d'un seul et même texte l'ensemble des dispositions contribuant à définir le statut de l'enfant, ses droits et libertés et la mise en œuvre de sa responsabilité disciplinaire, civile et pénale**. Il intégrerait le code de l'éducation et les dispositions concernant l'enfance notamment du code civil, du code pénal, du code de l'action sociale et des familles et du code de la santé publique.

Un tel travail contribuerait à mettre en lumière la richesse de nos outils juridiques, et les contradictions du droit, et mieux comprendre et lever des écarts entre les droits affichés, les droits inconnus et les droits réels. Ce projet rejoint indirectement, les remarques du HCFEA sur le droit des enfants à être entendus et défendus dans leurs relations avec la justice (voir partie II D 8).

### *4. Nommer un-e ministre de l'enfance de plein exercice*

Indépendamment notamment du ministère de l'Éducation nationale, doté des pouvoirs et des moyens d'une coordination interministérielle et territoriale, dans le respect des compétences décentralisées. En effet, la nomination d'un secrétaire d'État à l'enfance, élargi aux familles en 2020, tout comme celles qui ont précédé, a montré l'utilité de cette promotion politique de l'enfance, pour introduire ces priorités à l'agenda de l'État. Mais elle a aussi montré les limites structurelles et financières de ce portefeuille (voir annexe I article 4).

### *5. Tout enfant est d'abord un enfant : aux enfants en situation de particulière vulnérabilité, apporter une aide bien-traitante et inconditionnelle (mobilisation de moyens, services et outils juridiques)*

Pour les enfants, en situation d'exposition à des dangers pour eux-mêmes ou pour autrui, mobiliser des institutions et des services réactifs, bienveillants et inconditionnels reconnectés sur les besoins fondamentaux du développement, de la sécurité, de la santé, et du bien-être global des enfants, dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant dans une logique de qualité bien-traitante des institutions et de justice sur l'ensemble des territoires de vie des enfants.

Dans la logique de l'intérêt supérieur des enfants, certains domaines mériteraient des évolutions : la difficulté de mineurs non accompagnés, ou dont les parents sont en situation irrégulière, de



mineurs mal logés ou sans domicile<sup>14</sup>, les enfants nomades, discriminés, exposés à des atteintes sexuelles ou des systèmes de prostitution de mineurs, victimes de violences, négligence ou harcèlement.

#### **D. Quelques priorités vers une meilleure situation des enfants et effectivité de leurs droits en France**

Le Haut Conseil souhaite indiquer ici ses propositions et constats prioritaires vers des évolutions positives, parmi l'ensemble de ses recommandations, à partir des enjeux et leviers sur lesquels le Haut Conseil a délibéré, instruit et publié des travaux. Ils sont organisés autour de huit axes transversaux aux articles ciblés dans le cadre de l'examen périodique (voir annexe III, journée du 11 juin 2019) :

1. L'écoute et la participation des enfants et quelle parole pour s'adresser à eux
2. La connaissance de l'enfance par les pouvoirs publics : son développement, ses besoins, sa situation, les données et les recherches sur l'enfance
3. La santé et la santé mentale, de la petite enfance à l'adolescence
4. Les enfants en situation de handicap
5. La socialisation des enfants – l'accueil du jeune enfant, l'autonomisation des pré-adolescents
6. Les temps et lieux tiers des adolescents, hors école et hors famille : le droit à la culture, au jeu, aux loisirs, la place des enfants dans la cité, leur autonomie
7. Les enfants, leurs écrans, le numérique et Internet : des régulations plus ambitieuses
8. Le rapport ambivalent des institutions aux enfants par les systèmes et les personnes

##### **1. L'écoute et la participation des enfants et quelle parole pour s'adresser à eux**

Les droits des enfants font l'objet en France d'une appropriation progressive. Notamment présents dans le discours politique et médiatique, depuis les événements du trentenaire de la Cide en 2019 dans la suite des mobilisations d'ampleur qui ont porté la signature de la Convention par la France en 1989, et des avancées promues lors des dixième et vingtième anniversaires. À ce parcours historique en faveur de l'enfance est venue s'ajouter une certaine prise de conscience de l'impact révélateur et aggravant de la crise sanitaire Covid-19 sur les enfants. La question récurrente reste, par-delà les montants affichés et les programmes avancés dans ces circonstances, celle de l'effectivité, de la durabilité et de l'efficacité des mises en œuvre touchant directement les enfants eux-mêmes et, de ne pas sous-estimer les pesanteurs qui se réinstallent quand l'événement festif et médiatique se replie.

Le collège des enfants du HCFEA, composé de 6 filles et 6 garçons, est emblématique de la capacité des enfants à s'impliquer, s'exprimer, et contribuer à des instances consultatives, en groupe et dans la durée. Le HCFEA pointe avec satisfaction depuis 2022 un essaimage de projets similaires dans

---

<sup>14</sup> « La pauvreté des enfants n'a globalement pas reculé. Elle s'est même accrue pour les plus précaires, comme l'a hélas montré la crise sanitaire de la Covid-19, ceux et celles vivant dans des habitats précaires, des bidonvilles, en squats ou à la rue (...) », 2020, Rapport du défenseur des droits sur l'effectivité de la Convention des droits de l'enfant au titre du 6<sup>e</sup> examen périodique de la France. [https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communiqu%C3%A9-de-presse/2020/07/\\_rapport-du-defenseur-des-droits-au-comite-des-droits-de-lenfant-de-lonu](https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communiqu%C3%A9-de-presse/2020/07/_rapport-du-defenseur-des-droits-au-comite-des-droits-de-lenfant-de-lonu)



des instances consultatives s'appuyant sur la méthodologie et l'éthique de la participation des enfants mises en place au HCFEA.

L'« enfant acteur social » est un axe majeur, transverse aux travaux du Conseil de l'enfance et de l'adolescence. Cette orientation a été portée dès le premier rapport du Conseil en 2017/18. **Concernant les droits à l'écoute, l'expression, les publications, et la participation des enfants**, au croisement des art. 12, 13 et 15 et de l'art. 2, « Faire connaître leurs droits et la Cide aux enfants », on note ainsi l'augmentation des **consultations d'enfants** au sein des organisations de défense de leurs droits et le soin apporté au recueil de leur parole et à la restitution qui leur en est faite. **Des résistances à l'expression des enfants ou leur détournement demeurent.** Les jeunes dénoncent des simulacres de consultation et le *Child-Washing*, invitant à la vigilance sur les risques de récupération médiatique de l'exercice de ce droit. Quant à la participation effective en particulier dans les conseils départementaux et municipaux de participation citoyenne des enfants et des jeunes à la décision locale (ex. conseils municipaux d'enfants) elle reste dépendante de moyens et de volontés aléatoires. **Le HCFEA a proposé, en 2019, que la représentation des enfants soit intégrée aux réunions des élus territoriaux**, sous le même format que celui du HCFEA, dans les conseils municipaux ou départementaux.

Complémentairement, **le droit d'association** est encore peu utilisé par les jeunes, car peu connu. On soulignera ici le rôle joué par des associations comme les « juniors assos » sur les simplifications réglementaires facilitatrices éditées en 2018 et poussées par le HCFEA. **Les droits de publication**, bien que très anciennement ancrés dans la pédagogie grâce aux mouvements d'éducation populaire, doivent être régulièrement relancés, avec l'appui d'associations partenaires notamment en milieu scolaire. Lorsqu'ils existent, ils sont aujourd'hui renouvelés dans les formats par l'utilisation des médias numériques et les radios lycéennes.

On regrettera ici encore, que **ces droits** d'expression, de participation, de citoyenneté, d'éducation et de socialisation des enfants et des jeunes **restent dépendants des bonnes volontés, peu pérennisés** et, au dire des jeunes, encore peu connus, et souvent « *trop encadrés par les adultes* ».

**Quelle parole officielle et publique s'adresse directement aux enfants ?** Cette question fut soulevée par le Collège des enfants du HCFEA en avril 2020, dans le contexte très anxiogène du confinement décrété pour faire face à la pandémie. Pourquoi dans les discours politiques et celui des scientifiques personne ne parle des enfants autrement sur l'école et pourquoi on ne s'adresse pas aux enfants quand sont officiellement annoncées des directives et des contraintes qui s'appliquent à eux tout autant. En session du Conseil les enfants du Collège des enfants ont souhaité témoigner de leur vécu, de leur expérience et de leurs activités pour contribuer à l'effort collectif. Ils ont souhaité que leur déclaration soit adressée au Président de la République. La présidente du Conseil a transmis la lettre des enfants, avec une lettre d'accompagnement au secrétariat de l'Elysée et copie à tous les ministres concernés. Cette démarche est restée sans réponse. Quelques mois plus tard, le secrétaire d'État à l'enfance et aux familles établira le dialogue avec le collège des enfants du HCFEA, en séance plénière.

## **2. La connaissance de l'enfant par les pouvoirs publics : son développement, ses besoins, sa situation – les données et les recherches sur l'enfance**

Pour le suivi de la Cide par la France (art. 1), on note une réelle mobilisation par la DGCS sur saisine HCFEA dès son installation en 2017. Le projet était de systématiser une remontée de données

annuelle par des administrations sur la Cide au fil des rapports du Conseil de l'enfance du HCFEA. La direction de la Cohésion sociale a mis en place un outil de remontée adapté, utilisé de 2017-2019. La cristallisation sur la pandémie a interrompu ce processus enclenché entre le Conseil de l'enfance et les services ministériels.

Le Conseil a poursuivi ses propres observations. Ainsi sa recommandation de développer un **écosystème régulé entre chercheurs, administrations et débat public** constitué par le recueil, le traitement, l'analyse et l'accès aux données sur l'enfance est amorcé, y compris grâce à l'élargissement volontariste des services administratifs sur de nouvelles thématiques, comme les TLT ou l'éducation informelle... et des moyens octroyés à une politique d'*open data*. C'est encourageant. Plusieurs études y contribuent déjà : l'enquête Asco de la Drees, notamment, sur le financement de l'action sociale dans les communes et les intercommunalités, ou encore le Compte de l'enfance, qui mesure les dépenses sociales et fiscales liées aux enfants au titre de la politique familiale. À ce titre, citons également les apports des service d'études et recherche de la Direction des statistiques des études et de la recherche (DSER, Cnaf), et l'Observatoire nationale de la petite enfance contribuent à éclairer les mesures d'application, tout comme les études menées par les organisations associatives. Ou encore les travaux de la DEPP (Éducation nationale, notamment le panel d'élève qui inclut désormais un module sur les activités extrascolaires), de l'ONPE (observatoire national de la protection de l'enfance), et la refonte de l'enquête de victimation (SSMSI, ministère de l'intérieur) qui vise à intégrer davantage notamment les violences subies par les enfants.

Beaucoup reste à faire. Notamment pour distinguer finement ce qui relève de l'enfance, par tranche d'âge, genre, territoire... dans les comptes publics de l'État et sur les données de financements locaux en y incluant les Dom en vue d'un pilotage plus fin des réponses aux besoins de tous les enfants sur tout le territoire. Le rapport de l'Unicef 2020<sup>15</sup> souligne que restent difficilement accessibles les données sur le nombre d'enfants non scolarisés, victimes de violence, ou encore exposés à diverses sources de pollution chronique et ordinaire ou ponctuelle.

Le Haut Conseil invite à s'appuyer sur des indicateurs et observations plus précis pour se prononcer sur ces dispositifs en direction des enfants. Les membres du HCFEA rappellent que la prise de conscience des enjeux ne peut pas participer du même point de vue chez les acteurs et spécialistes de l'enfance et des familles, et pour les pouvoirs publics. L'un des membres du HCFEA s'exprime ainsi : « *Il y a des expériences menées, oui, des bonnes volontés, oui, mais force est de constater qu'il ne s'agit que d'actions de ci, de là comme saupoudrées, enrobées d'un discours qui parfois va dans le bon sens, mais sans véritablement non plus aller de pair avec des moyens humains et financiers à la hauteur des ambitions* ». Tandis que pour un autre « *c'est d'un plan Marshall dont les enfants ont besoin* » (au regard des conditions de vie des plus vulnérables).

Ainsi que l'écrit le Défenseur des droits (2020) : « *Depuis le précédent examen périodique par le Comité des droits de l'enfant, de nombreux textes de lois ont été adoptés, qui vont dans le sens d'une meilleure prise en compte des droits de l'enfant, notamment dans la loi pour une École de la confiance. De plus, plusieurs stratégies nationales ont été élaborées dans des domaines concernant les enfants, ainsi en va-t-il de la stratégie protection de l'enfance portée par un secrétaire d'État dédié, ce qui marque une évolution favorable de l'intérêt porté aux sujets de l'enfance. Pour autant,*

---

<sup>15</sup> Rapport Unicef, 2020, France Examen par le Comité des droits de l'enfant de la situation de la France 2020 – 2022 Remis au Comité des droits de l'enfant le 29 juin 2020.

*ces évolutions des politiques publiques sont récentes, et il conviendrait de mesurer sur une plus longue période leur efficacité et surtout leur effectivité ».*

C'est probablement dans le **croisement des connaissances universitaires, administratives et de terrain** que la situation des enfants sera la mieux approchée.

Cette difficulté à mesurer les niveaux des mises en œuvre des droits, et d'en évaluer l'impact pour les enfants devrait pouvoir être dépassée. Les évaluations concernant l'enfance buttent sur trois types d'obstacles. Tout d'abord certaines mesures sont trop récentes. Ensuite un recueil de données et d'observation insuffisamment centré sur les besoins et les droits des enfants, comme cela est régulièrement reproché à la France par le comité de Genève. Enfin, l'absence dans le travail parlementaire des études d'impact sur les enfants des projets de réglementation ou législatifs.

### 3. La santé et la santé mentale, de la petite enfance à l'adolescence

*La santé des enfants : manque de ressources, focale biomédicale, déni des environnements et inégalités de santé*

On ne peut séparer la santé physique de la santé mentale des conditions d'environnement dans lesquelles se développent les enfants. Le droit à la santé, de la naissance à l'adolescence de l'enfant, butte sur maints obstacles en France malgré un système de santé qui nous est envié à l'étranger : faiblesse des moyens de la protection maternelle et infantile (PMI) et de la santé scolaire, manque de médecins, pédiatres, pédopsychiatres et de services de proximité et hospitaliers spécialisés, impact grandissant des écrans, santé mentale inquiétante des adolescents, préoccupation grandissante pour les jeunes enfants nés en période de Covid-19, et les élèves de primaire soumis aux protocoles de prévention de la diffusion du virus, prise en charge défaillante des jeunes en grande vulnérabilité sociale, statutaire ou victimes de violences ou d'exploitation.

Malgré une volonté de coordination des nombreux dispositifs et instances de pilotage par ministères, et de directions qui cohabitent, nombre de commissions et instances techniques se créent dans l'espoir d'une mise en synergies, à l'instar par exemple du Comité pour la santé des enfants et des jeunes (COSEJ) jusqu'à 25 ans, ou d'instances de pilotage unique des politiques de santé de l'enfant et des jeunes.

Notre modèle biomédical de la santé, **centré sur les soins**, tend à s'appliquer à la prise en charge du **mal-être des enfants, en réduisant l'approche préventive** et la mise en lien du contexte, en interaction avec le développement psychologique, relationnel, affectif, cognitif et social des enfants. **Il faut s'organiser pour, à la fois mieux prévenir, accompagner et soigner.** En effet les déterminants de la santé comprennent un large ensemble de facteurs qui ne relèvent pas directement du ministère de la santé. Parmi lesquels l'importance des premières années de vie dans la construction de la santé de l'adulte. Ou encore les déterminants sociaux et familiaux, les capacités du territoire de vie à offrir des accès au système de santé et structures médico-sociales.

**Les inégalités sociales et territoriales de santé**<sup>16</sup> sont une priorité devenue une urgence depuis la crise sanitaire Covid-19 qui a démultiplié les déterminants et les symptomatologies en santé et

---

<sup>16</sup> Voir les travaux de Thierry Lang, épidémiologiste. Lang T., Menvielle G., 2021, [Les inégalités sociales de santé : vingt ans d'évolution](#), ADSP, n° 113, .

santé mentale. Avec des effets à court terme déjà démontrés, et à moyen et long terme probablement à venir. Cette crise a aussi révélé les compétences dont nous disposons, et les ressources techniques de même que les limites de notre capacité à prendre en charge les enfants et les jeunes en détresse et en souffrance.

Le HCFEA, en accord et en lien avec le HCSP<sup>17</sup> souscrit à l'une des options de la Stratégie nationale de santé : viser une **Politique globale et concertée de l'enfant**.

Celle-ci pourrait intégrer plusieurs aspects de santé, mortalité, morbidité mais aussi santé perçue, développement des enfants dans leur environnement de vie, viser l'amélioration en moyenne de l'état de santé des enfants, mais aussi les inégalités sociales et territoriales de santé. Elle pourrait former un ensemble considérant que les enfants ne sont pas morcelés entre plusieurs institutions, transmis sans continuité d'un régime ou d'un dispositif à l'autre au gré d'un passage d'âge, aussi arbitraire que parfois brutal et délétère.

Les constats rassemblés par le HCFEA, auprès des administrations, des spécialistes, des familles, et des observateurs de terrain a permis de conclure à la nécessité de développer une offre à trois niveaux : **de proximité**, avec les associations et les psychologues et soignants à même de recevoir l'expression d'un mal-être qui peut être temporaire, diffus et qu'il ne s'agit pas forcément de médicaliser, une **offre médicale et hospitalière**, et une **offre en urgence**, toutes centrées sur la connaissance fine de la médecine de l'adolescent et pour l'offre hospitalière, avec **des unités pédiatriques dédiées**.

#### *La santé mentale des enfants : une orientation de fond à clarifier*

En 2021, l'alerte est lancée sur l'augmentation des troubles et la fragilisation psychologique des enfants et des jeunes par l'ensemble des acteurs concernés et dans les récentes études sur **l'impact du Covid-19 sur la santé mentale**. Convergent des observations du haut Conseil de la santé publique, le Conseil de l'enfance du HCFEA dans son rapport sur la Traversée adolescente des années collège de juin 2021, les alertes du rapport annuel du défenseur des droits de novembre 2021 sur les urgences pour la santé mentale des enfants. Ils pointent une situation particulièrement préoccupante concernant l'aggravation de l'état de la santé mentale des enfants et des adolescents, sur fond chronique de manque de réponses de première instance, de retard des prises en charge, laissant des enfants et des parents dans une grande détresse. En médecine scolaire, en PMI, en pédiatrie ou en pédopsychiatrie, les constats sont identiques : manque de professionnels formés, des services en nombre insuffisants, mal répartis sur les territoires, peu articulés entre eux, des accès inégalitaires selon les types de familles.

Cet état des lieux déficitaire est partagé sur les services et structures en charge de prévenir, accompagner et prendre soin des enfants et adolescents en souffrance psychologiques, quel que soit le type de trouble ou sa gravité et quel que soit leur âge (CMP, CMPP, MDA, GAP...).

Des *Assises de la santé mentale* se sont réunies à Paris les 27 et 28 septembre 2021. Certes, vu ce contexte, la volonté politique de compenser ce handicap structurel s'affirme, mais il a été remarqué que ces Assises n'ont consacré qu'une demi-journée à la santé mentale des enfants et des adolescents. L'attention du gouvernement et les engagements pris portent d'une part sur le

---

<sup>17</sup> Le HCFEA et le HCSP (T. Lang, commission enfance) ont organisé un séminaire commun en novembre 2019. Le HCFEA auditionné a livré sa contribution en 2021 à la saisine du ministère de la Santé sur « une politique globale et concertée de l'enfant », dans le cadre de la stratégie nationale de santé.

« parcours santé » des 1 000 premiers jours alors que la PMI et les CAMSP sont à rappeler, et d'autre part sur la prise en compte de la santé à l'école alors que les services de la santé scolaire et les Rased sont débordés.

Concernant la **première enfance**, l'accompagnement parental et, à juste titre, la **santé périnatale** de la mère et du bébé, incluant la prise en charge des troubles en « psychopérinatalité » se sont accompagnés de mesures concrètes.

Les conclusions du HCFEA insistent sur la relance de moyens pour la pédopsychiatrie et la nécessité de formation en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Le déploiement de 800 postes dans les centres médico-psychologiques (CMP), dont la moitié en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent et l'augmentation de postes universitaires pédopsychiatrique constituent un pas en avant. 30 millions d'euros (M€) de crédits pérennes sont spécifiquement dédiés au renforcement de la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (PEA) et à la psychiatrie périnatale (PPN) et financeront [87 projets](#) sur l'ensemble du territoire national.

Il est à noter que la mesure « MonPsy » visant à faire appel aux consultations de psychologie en libéral, sur prescription médicale d'une prise en charge<sup>18</sup>, soulève actuellement une opposition de la plupart des organisations de professionnels concernés. Cette mesure vise à contourner le problème de la surcharge et du manque de moyens des services de pédopsychiatrie implantés dans les territoires dont l'offre repose sur des prises en charge pluridisciplinaires.

En milieu hospitalier, le HCFEA a indiqué les raisons pour lesquelles **l'admission des enfants dans les services pour adultes en psychiatrie et médecine générale** faute de places dans les services pour enfants n'est pas souhaitable. De son côté, la défenseure des droits insiste sur ce point, et rappelle que le devoir d'information et d'écoute du patient s'applique aux enfants.

Enfin, **la stigmatisation** et les tabous entourent encore la souffrance psychologique. En identifier des signaux, et orienter vers des aides nécessite de l'information pour comprendre, renforcer la solidarité entre pairs nécessite des ressources qui se développent.

*Bien-être des adolescents – faire diminuer la pression scolaire et améliorer le climat scolaire*

Le rapport [La traversée adolescente des années collège](#) aborde également largement la question du **climat scolaire**, de l'anxiété scolaire et le besoin de justice de solidarité, d'expression et d'expérimentation des enfants, ainsi que la question délicate de **la pression scolaire à l'école mais aussi à la maison**.

Ainsi, l'école doit pouvoir valoriser et encourager des dispositions qui n'entrent pas dans le curriculum et la performance scolaire, et réduire l'anxiété scolaire qui est en France particulièrement forte et pèse sur le bien-être des enfants, et de leur famille.

Le rapport montre également une **préoccupation** très forte, entre pairs, concernant **les injustices dans l'institution** et les discriminations ou stigmatisations (âge, sexe, apparence, handicap, harcèlement ...) dont les élèves peuvent faire l'objet ou dont ils sont auteurs ou témoins. Le Haut Conseil recommande d'encourager cet esprit de solidarité, la parole entre enfants et l'invention de modalités d'une action collective régulière, avec les pairs et les adultes autour de ces sujets.

<sup>18</sup> <https://monpsy.sante.gouv.fr/>.



Le rapport engage également à la réalisation d'un **cadre de référence sur le bâti scolaire** soucieux et respectueux de **l'évolution pubertaire** des élèves et de leurs besoins d'hygiène, d'intimité, de propreté, de bien-être et d'accompagnement soignant. La mise à niveau des sanitaires, des distributeurs de protections périodiques, le soin apporté à l'accueil infirmier sont autant de critères de qualité de l'accueil d'adolescents au collège et au lycée. Rejoignant le principe d'une école promotrice de santé de notre Éducation nationale.

Concernant les **choix d'orientation** à partir du collège, il est important de tenir compte du fait que les adolescents sont à des stades différents de maturation de leur positionnement et en mesure différemment d'exprimer et faire valoir leur opinion, que les parents jouent un grand rôle dans ce choix et que des moments d'échange notamment parents-enseignants-adolescent attentifs à lui permettre de façonner et d'exprimer des choix sont utiles. En outre les modalités de décision à l'égard de ces choix font souvent primer classement par note, avis des enseignants, et places disponibles sur les choix exprimés, même si des dispositifs plus souples, ou « de rattrapage » se mettent en place (voir annexe I, article 29).

#### *La première enfance, périnatalité et qualité des services et de l'accueil et de la socialisation*

La qualité des premières expériences de socialisation des jeunes enfants est en soi un dispositif qui combine un facteur favorable au développement global de l'enfant, un outil de prime-éducation, de prévention en santé, de prévention psychologique, un soutien à la relation entre parents et enfants et un dispositif de lutte contre les inégalités. Il est indéniable que sur ce champ de l'enfance des évolutions sont lancées, bien que contradictoires et qui devront donc être confirmées. Ainsi, dans la continuité de l'ordonnance portant sur la réforme des services aux familles de 2020, la *charte nationale pour l'accueil du jeune enfant*, est adoptée<sup>19</sup> par décret. Celui-ci lui confère un statut réglementaire et l'instaure comme texte de référence pour l'accueil du jeune enfant, tel que prévu par le code de l'action sociale et des familles. Sa déclinaison opérationnelle pourra prendre appui sur le rapport HCFEA sur « la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant » qui a étudié un ensemble référentiel de mise en œuvre, basé sur 24 repères et des axes afin de piloter la montée en qualité des modes d'accueil individuels et collectifs. La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté a acté le développement d'une offre de formation aux professionnels de la petite enfance qui s'appuie sur ces deux référentiels. Contrastant avec ses avancées, les droits de l'enfant sont mis à mal par deux transformations indispensables et urgentes laissées en attente : les ratios d'encadrement, fixant le nombre d'adulte en fonction du nombre d'enfants qui n'ont pas été amélioré, voir l'inverse, et le problème de la formation en nombre et en compétences suffisantes, pour remédier au manque de professionnels pour s'occuper des enfants.

Le HCFEA attire de plus l'attention sur les écarts entre les territoires et entre la métropole et les Drom. La situation des familles en Guyane et à Mayotte par exemple, mais aussi à La Réunion au regard de la pauvreté est particulièrement aigüe. Pour ces territoires le HCFEA pointe en 2022 les graves conséquences de l'absence d'accès aux soins, au suivi médical de la mère et de l'enfant, l'impact des grossesses précoces adolescentes et le rôle déterminant que peut tenir la scolarité

---

<sup>19</sup> Par Arrêté du 23 septembre 2021 la Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant est adoptée comme texte de référence pour l'accueil du jeune enfant, tel que prévu à l'[article L. 214-1-1 du code de l'action sociale et des familles](#). Ce texte fondateur pose les conditions d'une identité professionnelle commune à tous les modes d'accueil, individuels et collectifs. Son adoption, son partage, son appropriation par tous les acteurs concernés garantit que tous les enfants puissent bénéficier d'un accueil de qualité. Il a donc vocation à devenir la référence nationale pour les institutions, les services, les professionnel.le.s et les parents.



comme ressource en santé et en prévention de ces situations précarisantes. **L'accès à l'école à 3 ans**, encore déficitaire sur ces territoires, est un levier majeur pour donner accès à tous les enfants scolarisés à l'examen de santé obligatoire de la troisième année pratiqué à l'école. Tout comme le soutien matériel et administratif (accès aux droits sociaux) aux familles est un levier essentiel d'amélioration de la santé des familles et des enfants sur ces territoires. Pour lever une part des obstacles multifactoriels, le HCFEA fait en 2022 une série de propositions dans son [rapport sur la santé et la scolarisation](#) des jeunes enfants.

#### 4. Les enfants en situation de handicap

Le Conseil de l'enfance et de l'adolescence privilégie **une approche du handicap dès la petite enfance**. L'accueil, ensemble, des jeunes enfants pose les bases d'un rapport de familiarité pour tous avec le handicap, et non d'étrangeté. Il doit devenir la norme d'une offre dès le départ. Cette expérience de vie partagée entre tous les enfants dans des services de droit commun constitue un socle vers une société inclusive dans le futur de ces enfants. Pourquoi ? Nous savons que la première enfance est une période par définition non discriminante. L'enfant en situation de handicap ressent des choses, mais ne s'identifie pas encore lui-même comme différent des autres. De même, les enfants n'ont pas encore un regard forgé par les normes, physiques ou comportementales. En se développant parmi les autres, la conscience de certaines distinctions liées au handicap se fait sur une base de familiarité, ce qui inverse littéralement le processus d'inclusion, qui, s'il a lieu plus tard, se fonde sur un sentiment d'étrangeté qu'il faudra dépasser.

Dans les faits, on observe un écart entre des premiers besoins d'accompagnement, d'accueil et d'appui de l'enfant et de la famille, et la mise en place des diagnostics et suivis médicaux, écart de temps et de moyens pour la reconnaissance administrative d'un handicap, *in fine* un ensemble et des aides qui se mettent en place, plutôt entre 4 et 8 ans.

Les premières transformations à mener sont connues : ouvrir d'emblée l'accès des enfants aux services de droit commun (PMI, modes d'accueil, école). Au besoin, aller au-devant des familles, sans brusquer les temporalités de leur projet pour l'enfant, et ses frères et sœurs. En même temps, gagner en précocité des repérages des difficultés (PMI, pédiatrie et pédopsychiatrie de secteurs et hospitalières) et pour tout cela, prévoir les mesures d'aides à la vie quotidienne et professionnelle des familles **tout en allégeant leur « parcours du combattant »** entre les services médicaux et les administrations. Le HCFEA a proposé des mesures concrètes.

Nous soulignons positivement la réception de certaines orientations du Conseil HCFEA, dont une partie a une portée symbolique non négligeable. Par exemple le « Bonus Handicap » intégré à la PSU pour les établissements d'accueil des jeunes enfants. Cette mesure d'incitation financière montre comment une décision politique claire permet aux gestionnaires de transformer le rôle bloquant des systèmes de financement en rôle facilitateur. De même, le travail d'inclusion réalisé par l'école, qui mobilise l'ensemble de l'institution et des budgets considérables, est notable. Mais si la logique d'inclusion dans les services de droit commun doit être le projet de fond, pour certains enfants en situation de handicap, il peut s'avérer inadéquat. L'accent et les investissements dédiés ne sauraient exonérer le pays d'autres structures, services, espaces et de soin plus spécialisés. Ce qui plaide pour le développement et la préservation d'établissements médicosociaux et d'accueil en fonction des besoins particuliers de certains enfants, et pour permettre des temps de pause pour les familles.

Pour les 8 000 enfants de moins de 6 ans scolarisés à temps partiel (2019), le Conseil proposait de développer les offres complémentaires et d'articuler les temps et espaces de vie, d'éducation et de soins des enfants entre les services, proposition qui converge avec d'autres travaux comme le rapport de la mission « Accueils de loisirs et handicap » remis à Sophie Cluzel, secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées.

## 5. La socialisation des enfants – l'accueil du jeune enfant, l'autonomisation des pré-adolescents

La socialisation, et l'autonomisation tiennent une place centrale dans le développement de l'enfant, du jeune enfant à l'adolescent.

### *Accueillir le jeune enfant*

Une intervention publique qui viserait à améliorer de façon globale le développement du jeune enfant<sup>20[9]</sup> pourrait prendre la forme, **pour les enfants à partir de six mois**, d'un accès régulier, hebdomadaire et progressif pour atteindre au moins **quatre demi-journées par semaine en groupe**<sup>[h]</sup>.

Cette évolution devrait **être complétée par une action des pouvoirs publics en direction des parents** plus structurée autour notamment de trois axes : l'instauration d'un **congé parental mieux rémunéré**, pouvant être partagé entre les deux parents au moins jusqu'au 6ème mois de l'enfant ; **une offre d'accompagnement à la parentalité** proposant à chaque famille une possibilité d'écoute, des ressources fiables et accessibles, et des échanges entre pairs ; et enfin, une **promotion du dialogue social**, pour inciter les entreprises à créer les conditions permettant de mieux équilibrer l'exercice de l'activité professionnelle avec le rôle parental.

**Concernant la scolarisation des enfants dès trois ans**, le Conseil de l'enfance a recommandé dès 2018 que les enfants puissent faire leur rentrée en cours d'année (une rentrée en septembre, une autre en février), pour éviter des rentrées trop précoces, a fortiori à plein temps. En revanche il insiste pour qu'elle soit effective dans les Drom et en particulier à Mayotte et en Guyane où la scolarisation et l'accès aux soins des enfants de moins de six ans ne sont pas encore garantis. Il recommande pour ce faire de s'appuyer sur les partenariats à développer avec les réseaux associatifs mieux implanté que certains services auprès de la population, afin de répondre à l'urgence, parallèlement au rattrapage progressif, plus long à mettre en place en termes de recrutements et de fonctionnement de services publics pérennes.

### *La socialisation et la prise d'autonomie un besoin fondamental relancé à partir de la préadolescence*

**Pour se construire une identité et des affiliations** en dehors du foyer et développer ainsi son autonomisation progressive, le jeune adolescent<sup>21</sup> doit pouvoir déployer son mouvement vers les pairs, « le dehors », la cité, hors du domicile ou de l'école. Lors de cette transformation des relations avec la famille, les parents ont parfois besoin d'être aidés à composer avec les bouleversements parfois générateurs de tensions et de mal-être que peut engendrer cette mue développementale.

<sup>20</sup> Séminaire « [Premiers pas](#). Développement du jeune enfant et politique publique », Cnaf-France Stratégie-HCFEA, décembre 2020-juillet 2021.

<sup>21</sup> Rapport HCFEA, [La traversée adolescente des années collège](#), 2021.

Si elle est nécessaire y compris dans ses bouleversements, elle expose à des comportements risqués, et à de mauvaises rencontres, qu'il faut pouvoir également reconnaître, prévenir, préparer.

L'écoute bienveillante, disponible et formée à ces problématiques de l'adolescence, dans les institutions qu'il fréquente, en particulier l'école, et dans les activités hors de l'école, le recueil de sa parole en cas de problème, de mal-être, sont une prévention. Pour autant, il faut aussi respecter chez les préadolescents et préadolescentes le besoin d'expérimenter l'espace et les relations, les rencontres et les changements qui jalonnent le chemin vers leur émancipation. Pour cela le Conseil de l'enfance du HCFEA a développé un projet systémique de développement des temps et lieux tiers hors maison et hors école, aménageant des temps et des espaces propices à y prendre de l'autonomie et y faire de « bonnes rencontres » ouvrant sur le monde.

## **6. Les temps et lieux tiers des adolescents, hors école et hors famille : le droit à la culture, au jeu, aux loisirs, la place des enfants dans la cité, leur autonomie**

**25 % du temps disponible des enfants et adolescents** se déroule hors de la scolarité et du « faire » en famille. Dans un rapport « **Des temps et lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité** » le Conseil de l'enfance et de l'adolescence du HCFEA a fait 24 propositions pour que le gouvernement s'empare de ce nouvel objet de politique publique. Pour faire progresser ce « **troisième éducateur des enfants** », les **TLT**, sont conçus comme un ensemble d'espaces et de temps au-delà des classiques approches « d'éducatrices informelles » ou d'activités périscolaires. Ce rapport remis à Agnès Buzyn, ministre des affaires sociales et de la Santé, en avril 2018 a ouvert une nouvelle voie dans les politiques de l'enfance, pour favoriser le développement et l'épanouissement des enfants, leur besoin d'autonomie, d'expression et de temps pour soi. Il répond à l'esprit et la lettre de la Cide, entre autres, **les articles 2 et 27 de la Cide, et largement l'article 6** sur le développement de l'enfant et d'une manière innovante et systémique.

Les propositions stratégiques du HCFEA portant sur [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#) (TLT) visent depuis 2018 le renforcement des conditions d'une éducation de qualité (**art. 29 de la Cide**). En complément des apports de la famille et de l'école. En effet, il s'agit de pacifier les relations entre les familles et l'école, de réduire l'anxiété en offrant un espace intermédiaire, un « tiers » éducatif et émancipateur des enfants, de qualité et sécurisant. Il renforce le soutien à la parentalité, les trajectoires scolaires des enfants, par le jeu, la culture, le bien-être corporel, la découverte des sciences, des vacances collectives avec mixité sociale, et des engagements solidaires, environnementaux et citoyens. Le but de ce projet est d'instaurer un système de service accessible à tous les enfants quelles que soient leurs conditions de vie ou de santé, et réparti sur l'ensemble des territoires.

**Vus les bénéfices démontrés pour les enfants et les familles, la marge de progrès pour les TLT est importante, en regard des manques et inégalités constatés** : à 9-10 ans, 25 % des enfants n'ont pas d'activité encadrée hors de l'école ; 25 % des enfants ne partent pas en vacances ; 8 % des jeunes entre 15 et 18 ans se sentent isolés) et selon les champs : **parmi les 11-17 ans, 8 sur 10 ont une pratique sportive ; seulement 4 sur 10 une pratique artistique et culturelle et moins de 10 % une pratique scientifique ou technique** régulière hors scolarité. Les pratiques d'engagement dans des actions solidaires, environnementales, citoyennes qui attirent les enfants sont minimalistes mais augmentent ces dernières années : la proportion de jeunes bénévoles de moins de 35 ans dans les associations est en 2021 de 34% quand elle était de 27% en 2010. L'aménagement des espaces publics sécurisant la mobilité et la socialité des enfants et des jeunes

est balbutiante – un diagnostic encore **aggravé depuis la crise Covid-19**, et la surutilisation des médias technologiques dans les relations humaines.

*Développer la participation à la transformation écologique des enfants et les actions intermédiaires entre l'école et le territoire*

Le Haut Conseil poursuit son axe de travail autour de **l'enfant acteur social** en lien avec la Cide. Outre la participation, l'expression, les publications, les engagements citoyens et solidaires, il relève l'importante mobilisation des enfants et des jeunes dans les engagements écologique et environnementaux. **En 2019, les enfants et les jeunes s'emparent de la lutte pour la transition écologique au niveau mondial.** Cette année-là, est lancée la Convention Citoyenne pour le Climat à laquelle participent des jeunes qui remet ses conclusions en 2020 au Président de la République. 2019 est aussi l'année du trentenaire la Convention Internationale des Droits de l'enfant.

En 2019, le Conseil de l'enfance du HCFEA consacre son rapport annuel Droits de l'enfant, sur « l'écoute de la parole et la participation des enfants dans la transition écologique ». Certaines de ses priorités renforcent et précisent des dispositions récentes prises par le gouvernement avec l'aide des associations partenaires de l'éducation nationale. De fait, l'Éducation nationale promeut depuis 2004 « l'éducation au développement durable (EDD) et de nombreux outils pédagogiques ont été développés ». En 2019, l'EDD a été inscrite dans l'Agenda 2030 et le Conseil supérieur des programmes proposé un renforcement de la transition écologique dans les enseignements qui reste à renforcer. Reste que les **programmes et les contenus d'enseignements ne peuvent pas tout. Pour le HCFEA il convient donc d'élargir les capacités de penser et d'agir des enfants et à travers eux, celles des institutions et des familles**, de passer d'une promotion des éco-délégués, des éco-gestes individuels à **une prise en charge collective de l'engagement environnemental (des éco-volontaires) à l'échelle de l'établissement et dans la communauté éducative élargie**, et de **favoriser l'implication des enfants et adolescents dans leurs territoires de vie.**

Concernant la mise en place en 2018 d'un **service national universel (SNU)** tourné vers l'engagement citoyen des jeunes, et son extension aux plus de 15 ans, le Conseil de l'enfance et de l'adolescence, note la convergence avec les objectifs du rapport « Temps et lieux tiers des enfants et adolescents » de 2018 et la mise en œuvre pour une part de son avis<sup>22</sup> sur le SNU rendu le 23 novembre 2018, dans son rapport Droits de l'enfants 2018. Le SNU a concerné 32000 jeunes en 2022. La généralisation de l'accès au SNU à tous jeunes volontaires de 15 à 17 ans dès 2023, annoncée par la secrétaire d'État en charge de la jeunesse en octobre 2022 participe de l'effort de l'État auprès des jeunes en matière d'engagement.

Le Conseil recommande que les activités contribuant au développement de l'enfant en tant qu'acteur social, commencent **dès la grande enfance et l'entrée au collège**, qui sont aussi des âges sensibles à la prise d'initiative, au souci de l'intérêt général, à la collaboration, à la curiosité et à l'humanité, et donc propices aux pratiques de participation et d'engagements.

**Pour réussir une réelle transformation des pratiques de participation et d'engagement**, il rappelle que c'est dans la durée et la quotidienneté de la vie des enfants et des adolescents qu'il faut concevoir cette politique ambitieuse. Une structuration adéquate des activités extra-scolaires (TLT) est nécessaire pour que les jeunes puissent, en s'appropriant ces temps et espaces, se servir

---

<sup>22</sup> HCFEA, 2018, [Travaux du conseil de l'enfance et droits de l'enfant 2018, Avis](#).

de leur sensibilité, identifier leurs goûts (socle nécessaire pour mieux s'orienter), développer leurs capacités et leur implication volontaire envers les autres et la société. Le Conseil recommande de prévoir une montée en puissance de possibilités d'activités hors maison et hors école, régulières pour les enfants et adolescents en matière de pratiques d'implications dès la fin de l'école primaire, ce qui prépare le Service National Universel. Une voie a été ouverte sur l'enjeu citoyen qui reste à préciser, des chemins multiples peuvent encore y inviter les enfants et les jeunes.

*Au coin de la rue, plus de culture, plus de nature et plus de relations ?*

L'inscription **des droits culturels** dans de nombreux textes internationaux (Déclaration de Fribourg notamment), et dans le contexte récent de la loi Notre puis de la création au ministère de la Culture de la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle (DG2TDC) vient compléter les enjeux de démocratisation culturelle. L'enjeu est non seulement de favoriser l'accès aux arts et à la culture mais aussi de permettre à chacun de vivre et de partager la culture dont il est riche (voir article 29).

Le Haut Conseil propose de développer « *100 000 places additionnelles à développer dans des ateliers et clubs d'arts plastiques, design, théâtre, musique, danse... avec l'appui des écoles territoriales d'art et des conservatoires classés par l'État. Leur responsabilité territoriale et leur rôle de lieux ressources pour les pratiques en amateur d'un territoire devraient être affirmés dans les critères de classement. Ceux-ci doivent donc pouvoir être modifiés en ce sens* » (p. 178).

Cependant, il faut signaler une amplification de la politique d'éducation artistique et culturelle (EAC), dans la suite en particulier du rapport remis par Sophie Marinopoulos (2019)<sup>23</sup> : label EAC, Pass Culture dès 15 ans, Plan d'éducation aux médias et à l'information EMI, (voir article 16), Feuille de route pour l'éveil artistique et culturel des jeunes enfants, développement des pratiques amateur), et une attention particulière vis-à-vis des territoires déficitaires (quartiers politique de la ville, zones rurales, territoires ultramarins). Un effort est fait également pour susciter la connaissance et le développement d'une expertise dans le domaine du livre et de la lecture, des patrimoines, du cinéma mais aussi **des arts vivants y compris les arts visuels**, avec les acteurs locaux.

**Le HCFEA a dessiné et évalué un plan de cohérence stratégique** permettant une structuration de l'offre et une personnalisation des parcours : des référents TLT qui maillent le territoire à l'échelle du bassin de vie, l'organisation d'une gouvernance et de financements qui articulent l'échelon local et national, ainsi que les partenaires associatifs et privés.

**On observe aujourd'hui** : des mises en chantier disséminées au gré des financements disponibles, des volontés locales, et relevant rarement d'un plan stratégique et systémique de politique publique. Des volontés proclamées montrent une appropriation cognitive de la philosophie et des enjeux des TLT dans l'action sociale, et les services d'éducation entendent « *construire une alliance éducative sur les Territoires* » ... « *Une véritable cohérence éducative entre les différents temps de l'enfant et du jeune (scolaire, périscolaire, extrascolaire), notamment pour répondre à l'exigence d'en faire de jeunes citoyens actifs...* ». Mais des élus locaux déplorent des moyens insuffisants et une dépendance grandissante à l'Éducation nationale, et d'autres regrettent une montée du secteur

---

<sup>23</sup> Marinopoulos S., 2019, *Une stratégie nationale pour la Santé Culturelle – promouvoir et pérenniser l'éveil culturel et artistique de l'enfant de la naissance à 3 ans dans le lien à son parent*, Rapport au ministre de la Culture, mission culture petite enfance et parentalité.



lucratif compensatoire des manques de moyens pour les actions publiques et creusant encore les disparités territoriales et l'accès inégalitaire entre les enfants, donc une perte de chances.

Le HCFEA recommande de laisser à disposition des lieux de socialisation semi-naturels, soutenir les structures d'animation et de culture jeunesse, et installer à l'intention des adolescents des lieux semi-ouverts, des espaces abrités, accueillants<sup>24</sup>. Il se félicite des dispositifs qui, comme son plan TLT, abordent l'enfant dans sa globalité et relient ses contextes de vie. C'est, en premier lieu le cas des « Cités éducatives », bien qu'elles restent étroitement dépendantes des attentes pédagogiques de l'Éducation nationale. On note, dans le même esprit, des actions ponctuelles comme le dispositif « vacances apprenantes » lancé dans l'urgence à l'été 2020 suite au confinement. Il reste que, dans ce contexte, et depuis deux ans, le nombre d'enfants qui n'ont pas pu bénéficier de changement d'air, de vacances, clubs, loisirs, etc. augmente vertigineusement au risque d'effets secondaires massifs à moyen terme en santé, santé mentale et cohésion sociale.

## **7. Les enfants, leurs écrans, le numérique et Internet : des régulations plus ambitieuses**

Bien que les écrans et l'usage d'Internet soient devenus omniprésents, consubstantiels aux sociabilités et à l'information, et largement pédagogiques comme les confinements l'ont prouvé en s'appuyant entièrement sur ces canaux, les risques qu'ils représentent n'ont jamais été aussi hauts : risques pour l'éveil et le développement de l'enfant, risque d'y faire de mauvaises rencontres, risque de s'y exposer à des contenus nocifs de diverses façons, risque d'exploitation commerciale des enfants, risque d'exposition de soi et de son image, et risque enfin pour la santé, la qualité du sommeil, et en réduisant trop la part des activités physiques et de plein air.

Le HCFEA note **les récentes mesures de protection des enfants relatives aux écrans et au numérique** et s'en félicite, notamment ses membres représentants d'organisations en ce domaine (CSA, OPEN) et des représentants des familles et de l'éducation. Lors des célébrations du trentenaire de la Cide, en France, des engagements du gouvernement français ont été pris concernant la protection des enfants dans l'espace numérique. Deux mesures emblématiques ont suivi, l'une portant sur l'exposition des enfants à des contenus pornographiques, l'autre relative à la présence des enfants sur des plateformes numériques. Il convient de saluer également la création d'un Conseil national du numérique en 2017, et des engagements pris par certaines entreprises du numérique à plus de vigilance sur l'âge des enfants lors des accès à internet.

Cependant sur **Internet, le HCFEA relève la force des obstacles à la protection des enfants dans l'exercice de leurs droits de publication et d'expression (rapport 2020)**. Ecart qui appelle à une information de même ampleur sur les risques et les conséquences de ce qu'ils y engagent, du fait de l'effacement des frontières entre expression, ou publication des enfants et les rôles d'« influenceurs » ou l'exploitation commerciale de leur présence sur le net. De même que le floutage des frontières entre « travail des enfants » et activités volontaires sur des plateformes. Le Conseil s'inquiète du fossé qui sépare les moyens juridiques, technologiques et humains des instances administratives de régulations et de contrôle, et la puissance technologique, financière et de réactivité des entreprises du Web pour contourner les réglementations.

---

<sup>24</sup> HCFEA, 2018, rapport [Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité](#).



Le Haut Conseil et nombre d'autres instances alertent sur la nécessité de faire évoluer le cadre juridique et réglementaire des contenus, mais aussi des usages, et de l'éducation à internet et aux médias numériques. Le plan d'éducation aux médias et à l'information (EMI) du ministère de la culture, et l'articulation avec le conseil supérieur de l'audiovisuel vont dans ce sens. D'ailleurs des dispositions récentes facilitent l'utilisation par les parents d'outils leur permettant d'exercer leur responsabilité éducative à l'égard de leur enfant, au-delà des limitations de l'accès lui-même aux mineurs.

## 8. Le rapport ambivalent des institutions aux enfants par les systèmes et les personnes

La Cide recommande la mise en place d'une politique générale et concertée de l'enfance, en appui sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans les missions du HCFEA, le législateur a inscrit la prise en compte des conditions de bientraitance et les questions éthiques. C'est pourquoi les travaux du Conseil de l'enfance et de l'adolescence visent à placer les enfants dans **des conditions bientraitantes<sup>25</sup> pour grandir**, se développer harmonieusement et s'autonomiser, **et dans le respect de leurs droits – droits généraux** de tout sujet vivant sur les territoires, et **droits spécifiques tels que définis par la Cide**. La mise en place d'une telle politique implique de fait des structures et services dédiés. Or l'histoire et les constats montrent que les institutions peuvent être ambivalentes à l'égard des enfants, et parfois maltraitantes, autant du fait des personnes que des systèmes. Le défaut de bientraitance, ou la « désaide » atteint autant physiquement que psychologiquement, par les actes, les paroles, l'absence ou le silence.

*Des institutions mal instruites des besoins des enfants et des attentes des familles.*

L'enfant vu comme objet de droit, auquel on dénie son statut de sujet de droit demeure vulnérable du fait d'être *agi*, y compris en vertu de l'idée de le faire pour son bien ou celui de la société. Il est frappant de constater l'écart qui se creuse entre la compréhension issue des connaissances partagées, et le sentiment qu'on ne parvient pas à les appliquer, ou comment des décisions politiques et budgétaires paraissent même aller à l'encontre de tels progrès.

La qualité des institutions pour enfants est abordée dans plusieurs rapports par le Haut Conseil. Par la qualité affective, éducative et sociale des accueils en petite enfance, par la bientraitance et l'inclusion des enfants en situation de handicap, la protection de l'enfance, dans la famille, l'école, le soin, les loisirs, l'environnement humain, le bâti des locaux ou la place des enfants dans l'urbanisme, la nature. La bientraitance passe par des mesures visant à réduire les injustices, les inégalités et la discrimination des plus vulnérables (enfants en situation de handicap, ou de particulière vulnérabilité statutaire ou sociale). **Le collège des enfants du HCFEA s'est exprimé sur les négligences<sup>26</sup>** au sein de la famille (art. 12) avec finesse. Il a pointé notamment l'utilité d'informer les enfants sur la définition de la négligence pour qu'ils s'en rendent compte, l'importance de la prévention par l'accompagnement des parents, mais aussi l'aide matérielle à apporter quand ce sont les conditions de vie qui conduisent à négliger les besoins des enfants en famille.

<sup>25</sup> En septembre 2001, au Sénat, les « Premières Assises de l'enfance bientraitée » sous la direction de Francisca Flamand, ou encore la Conférence des ministres européens à Paris en 2003, consacrant leur adhésion à un terme pourtant intraduisible dans la plupart des pays non francophones de l'Union : « Prévenir la maltraitance, promouvoir la bientraitance : une ambition pour l'Europe ».

<sup>26</sup> [Collège des enfants et adolescents du HCFEA](#) : consultation pour la Stratégie européenne Droits de l'enfant 2021 sur la négligence.

La Cide recommande par exemple de recueillir l'avis de l'enfant sur des décisions qui l'impliquent en famille, à l'école, en santé, en justice... Mais qui informe les enfants de leurs droits dans les institutions qui ont autorité sur lui ? Dans quelles conditions, quel type d'écoute, quelle possibilité d'une expression du contradictoire dans les conseils de disciplines ou l'orientation scolaire ? Comment lui est garantie une aide juridique lorsqu'il est en situation de devoir se défendre devant la loi ou une autorité ? Questions renouvelée encore et encore par les acteurs de terrain (CEP-Enfance), les associations œuvrant dans les différents champs de l'enfance, les INDH ou le défenseur des droits.

Il ne peut s'agir de bientraitance si chaque personne « accompagnée » n'est pas respectée et reconnue dans ses droits et ses capacités de refus et de participation, fussent-elles immatures ou altérées par sa situation ou le contexte. Sur ce point, et à titre d'exemple, rappelons que la route est longue. 22 ans après la création de la première Unité d'accueil pédiatrique enfants en danger (UAPED<sup>27</sup>), les associations de défense des enfants et de protection de l'enfance saluent la diffusion d'une dépêche du Ministère de la Justice à l'ensemble des magistrats, annonçant la « Généralisation à l'ensemble du territoire des UAPED », aboutissement d'un long travail interministériel auquel les services de protection de l'enfance, avec les services de police et de la justice ont activement participé (voir art. 16 en Annexe I).

Bien sûr, des progrès sont en cours – charte pour la qualité des modes d'accueil, comités d'éthique, loi contre les violences faites aux enfants (art 19), suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs, loi de protection de l'enfance 2021, commissions comme la Ciase, la Civise, ou à l'Education nationale, dans le parcours citoyen, amélioration du climat scolaire, programmes personnalisés d'éducation, etc.

Mais c'est dans le vécu de l'enfants dans chaque institution qu'il côtoie que la bientraitance à l'égard de sa personne le fonde en sujet de sa propre autonomisation en cours. La commission permanente HCFEA/CNSPH<sup>28</sup> (Commission nationale pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance) a montré que « la maltraitance additionne souvent, dans une même manifestation, plusieurs phénomènes ayant des ressorts différents (malveillance et ignorance, agression et consentement, effet de structure et méchanceté personnelle...) qui exigent par conséquent qu'on en « démonte les ressorts ». Elle propose des moyens pour mieux connaître les situations, pour les traiter et les prévenir. Et insiste : lorsque la maltraitance, dans un établissement ou un service, résulte directement d'une insuffisance d'organisation, de moyens matériels ou de qualité managériale, il faut, avant toute chose, savoir apporter des réponses sur ces trois terrains, en veillant à ne jamais traiter l'un sans les deux autres.

#### *Une focale bientraitance sur les services de protection de l'enfance*

Pour les enfants « protégés », comme pour tous les enfants, il convient de ne pas camper sur la seule dénonciation des carences institutionnelles ou socio-familiales et de contribuer à lutter contre leurs impacts sur les enfants. En France, la justice des mineurs est une juridiction indépendante qui inscrit dans ses textes la règle de primauté de l'éducatif sur le répressif. Ce sont surtout les moyens

<sup>27</sup> Les UAPED pour recueil de la parole et une prise en charge globale (judiciaire et médicale) du mineur victime. En 2019, environ 70 unités étaient déjà implantées grâce à des partenariats locaux, entre les parquets, les centres hospitaliers, les forces de sécurité intérieure et la structure associative « La voix de l'enfant ». L'objectif pour 2022 est la généralisation à l'ensemble du territoire.

<sup>28</sup> Commission nationale pour la promotion de la bientraitance et la lutte contre la maltraitance, 2019, [Note d'orientation pour une action globale d'appui à la bientraitance dans l'aide à l'autonomie](#).

en structures et professionnels et les délais de la réponse pénale qui sont mis en cause. Des mesures éducatives ou de prévention, faute d'être réalisées à temps, induisent des glissements vers des aggravations. Une réflexion dans le cadre de l'actuel projet de réforme de la justice pénale des mineurs prévoit une décision rapide sur la culpabilité et l'indemnisation, puis une période de mise à l'épreuve avant un jugement ultérieur.

**La récente loi relative à la protection des enfants adoptée le 25 janvier 2022<sup>29</sup>** qui concerne 340 000 enfants, **apporte des débuts de réponses**. Elle intègre la recherche et le contrôle régulier des casiers judiciaires chez l'ensemble des acteurs au contact des enfants en service médico-social, comme l'étend également l'ordonnance sur les services aux familles, aux intervenants en petite enfance.

La loi permet des avancées comme la non-séparation des fratries, la possibilité de confier l'enfant à une personne de son entourage avant le placement, la fin progressive du placement à l'hôtel, l'accompagnement des sorties des dispositifs et l'ambition d'une vie plus ordinaire parce qu'envisagée avec davantage d'humanité dans l'accueil des enfants.

Bien que la loi ait été annoncée comme une grande réforme structurante, notamment par la refonte de la gouvernance nationale, la question du rôle de l'État reste encore ouverte, malgré la création d'un GIP. En suspens, de même, la reconnaissance d'un statut de l'enfant sujet de droit n'est toujours pas envisagée, et bien que l'accompagnement des jeunes soit prolongé jusqu'à 21 ans, dans le meilleur des cas, il reste insuffisant. La loi s'attache surtout au dispositif sanitaire, administratif et judiciaire de protection de l'enfance, et consacre peu à la prévention ou au suivi éducatif hors structure. Il sera nécessaire de penser davantage leur protection en complémentarité des parents, ou d'autres membres de la famille. Demeure également ouverte la question des moyens pour accompagner au mieux les mesures adoptées et offrir à tous les enfants les mêmes chances de grandir dans les meilleures conditions. En effet, **les enfants « protégés »** sont souvent destinataires de mesures spécifiques qui les privent d'offres, services ou dispositifs de droit commun, comme et avec les autres enfants.

**A la frontière de l'impossible**, comment veiller à une bientraitance institutionnelle, et l'intérêt supérieur de l'enfant dans les hébergements d'urgence, ou de rétention ? Le rapport de l'Unicef 2020 rappelle à cet égard que l'enfermement administratif, le placement d'enfants et de leur famille en centre de rétention en métropole et certains Drom ou en zone d'attente par les autorités françaises est « *contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, et a des impacts désastreux sur leur santé* » (Unicef,<sup>30</sup> 2020, p.4-5). Là encore l'étude 2022 du HCFEA sur les Drom pointe la gravité du nonaccès des enfants aux droits les plus élémentaires : droit de vivre en famille, droit à la santé, et à l'éducation. Il faut commencer, a minima, par identifier le nombre global d'enfants non scolarisés, d'enfants sans domicile ou en habitat insalubre et d'enfants hors du calendrier des examens obligatoires de santé avant 16 ans. Le rapport pointe notamment la situation d'enfants de parents en situation irrégulière, dans la rue et parfois livrés à eux-mêmes.

S'agissant des articles sur les mineurs non accompagnés de la loi de protection de l'enfance, la modification des clefs de répartition de leur prise en charge, sans suffire, peut éventuellement améliorer la situation des départements en charge de la protection de l'enfance. Le Haut Conseil est en revanche défavorable notamment au contrôle de minorité systématique « sauf minorité manifeste » des mineurs non accompagnés, ce qui pourrait les décourager de demander assistance. Il alerte

<sup>29</sup> LOI n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants ; <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045133771>.

<sup>30</sup> Unicef 2020, *op. cit.*

plus largement sur les situations de rétention administrative de familles avec enfants, voire d'enfants étrangers en cas de doute sur leur minorité, et de séparation d'enfants et de leurs parents.

Pour conclure, « *La bientraitance ne saurait être un slogan ou un label vide de sens qui ne tiendrait pas compte de l'angoisse, d'une agressivité défensive, mais aussi de la fragilité, de l'ambivalence et de la culpabilité à l'œuvre dans ces institutions constamment confrontées à la vulnérabilité de l'autre... dans la solitude et l'isolement, ni sans que ses acteurs soient bien-traités eux-mêmes : soutenus et valorisés dans leurs gestes pourtant cent fois répétés, tant la noblesse et la science thérapeutique procèdent de l'anodin du quotidien*<sup>31</sup> ».

---

<sup>31</sup> Rapoport D., 2017, *La bien-traitance envers l'enfant : des racines et des ailes*, Belin

## Mises à jour

### [a] La garantie européenne pour l'enfance

Le Conseil de l'Union européenne a adopté en juin 2021 une recommandation établissant une **Garantie européenne pour l'enfance**, qui vise à lutter contre la pauvreté des enfants.

Par ailleurs, la **Garantie européenne de la jeunesse** adoptée en 2013, qui vise à lutter contre la pauvreté des jeunes (en particulier les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation Neet) en favorisant leur insertion professionnelle, a fait l'objet d'une nouvelle recommandation en 2020.

Durant la **présidence française de l'Union européenne, de janvier à juin 2022**, la Conférence ministérielle sur la mise en place de la garantie européenne pour l'enfance (Paris, 3-4 mars 2022) a été l'occasion pour le gouvernement de rappeler son engagement. Le Collège des enfants du HCFEA y était représenté au titre de sa participation au Plan France et à son suivi ultérieur. Il a pu présenter ses axes de réflexion.

### [b]. La participation du Collège des enfants du HCFEA au Plan d'action de la France et son suivi.

Dans le cadre de la préparation du plan d'action national en faveur de la garantie européenne contre la pauvreté des enfants, **une consultation spécifique a été réalisée avec le Collège des enfants**. Les enfants volontaires pour participer à la consultation se sont réunis lors de 2 ateliers de préparation puis un atelier de synthèse. Leurs réflexions se sont articulées autour de trois thématiques en particulier :

- Les besoins de base de l'enfant ;
- La santé ;
- L'école.

**Les discussions du Collège des enfants ont conduit à la formulation d'un ensemble de constats et de propositions visant à mieux prévenir et combattre l'exclusion sociale.** Une note relative au projet présenté par le Collège des enfants est annexée au Plan national. Elle a formulé les pistes d'amélioration suivantes :

1. **Parmi les besoins élémentaires de l'enfant, le logement** – avoir un logement, qualité du logement, etc. – est apparu central. Le Collège a insisté sur la mise en place de dispositifs d'urgence tels que des foyers spéciaux pouvant accueillir les enfants de nuit ; l'aide aux familles pour trouver un logement, y compris une aide téléphonique, administrative, financière qui serait versée *avant* que les parents ne soient menacés de perdre leur logement, ou afin de se reloger en cas de logement indécent ; un numéro d'aide pour accompagner la recherche de logement, de ressources, les dossiers administratifs, et éviter de perdre son logement ; une aide aux enfants en situation de précarité après 18 ans : « *ce n'est pas parce qu'on est un adulte qu'on est tout de suite autonome (budget, études, vie quotidienne, ...)* ».
2. Pour favoriser **l'accès aux vacances et aux activités extrascolaires**, le Collège a proposé : un budget spécifique aux loisirs alloué aux communes et départements par le gouvernement ; de mieux faire connaître les services municipaux de jeunesse (SMJ) des villes par une présentation de leurs actions dans les écoles.
3. **Pour la santé**, un personnel présent en permanence dans l'établissement, et pouvant soigner les élèves ; de faire mieux connaître les Centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) et changer le nom, « pour que ça fasse moins peur ».



4. Pour les enfants malades et en situation d'handicap : des collectes de dons organisées par des associations ; mettre plus d'Auxiliaires de Vie Scolaire (AVS) à l'école pour les accompagner, notamment pour les enfants avec un handicap mental.
5. **Pour l'école, il faut tendre vers moins d'inégalités**, pour éviter les injustices entre les bons et les mauvais élèves ; donner moins de devoirs afin que les temps de repos des enfants soient allongés ; plus d'accompagnement, adapté à la situation de chacun, tel que le dispositif « devoirs faits » ou l'accompagnement personnalisé, qui pourraient être renforcés et étendus à toutes les écoles ; moins d'inégalités d'accès à l'école : plus de bus de ramassage scolaire par exemple, et de prêts de vélo électrique par les villes.

Ainsi qu'il est indiqué dans le Plan national, « **ce travail engagé avec les enfants doit se poursuivre** ». Au regard de l'enjeu de ne pas laisser sur le côté une part importante de nos futurs adultes et particulièrement de ne pas se résigner à ce que des enfants restent sur plusieurs générations en marge de la société, **il est important que les citoyens soient sensibilisés aux problèmes de l'enfance qui ne se manifestent pas de manière évidente**. Pour cela, il est indispensable de sensibiliser à la nécessité de développer **l'expression individuelle et collective des enfants**, et de communiquer régulièrement sur la performance de la France sur les différents volets de la garantie. Ce plan est donc conçu de façon à *inclure les retours d'expérience en continu*, compte tenu de sa durée. **Des études et des évaluations**, dont certaines ont déjà été lancées, permettront d'adapter les actions du plan régulièrement.

Par ailleurs, **le plan fait de l'approche globale de l'enfant une priorité**. Ceci implique un meilleur partage de l'information.

Il conviendra à l'avenir de s'assurer de **la prise en compte des enfants et des jeunes dans l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre des lois**. La Garantie européenne pour l'enfance appelle à mettre en place un protocole avec le HCFEA pour une participation du collège des enfants :

- A la préparation de nouvelles mesures ;
- Au suivi des mesures du plan ;
- A l'évaluation.

Une mise en œuvre territoriale pourrait être développée avec les commissaires à la lutte contre la pauvreté et les partenaires locaux. Par ailleurs, **un soin particulier serait apporté à la représentativité des enfants par rapport aux critères d'âge et d'origine pour mieux intégrer le vécu des enfants concernés** ».

#### [c] Rapport du CESE sur l'accueil du jeune enfant

**Le Premier ministre a saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE) sur le système français d'accueil du jeune enfant**. Dans son rapport intitulé « Vers un service public d'accueil à la petite enfance »<sup>32</sup>, le CESE « *est invité à faire part de son analyse des mesures à prendre pour dépasser la situation actuelle au profit d'un « service public de la petite enfance »*. Sylviane Giampino, présidente du Conseil de l'enfance et de l'adolescence au HCFEA, a été auditionnée dans le cadre de cette saisine.

<sup>32</sup> Blanc M.-A., Coton, P., 2022, *Vers un service public d'accueil de la petite enfance*, Rapport public, CESE.



#### [d] Le remaniement ministériel en 2022

En 2022, au moment de former un **nouveau gouvernement** après les élections présidentielles, le périmètre des attributions du gouvernement en matière d'enfance évolue avec la nomination d'une secrétaire d'État chargée de l'Enfance directement rattachée au Premier ministre, et d'un Ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes âgées en charge de « [préparer] et [mettre] en œuvre la politique du Gouvernement relative à la famille, à la petite enfance, aux personnes âgées et à la perte d'autonomie »<sup>33</sup>.

#### [e] Travaux en cours du Haut Conseil, 2022 : « Les réponses à la souffrance psychique des enfants »

Les constats posés dans le rapport sur la traversée adolescente des années collège attestent l'urgence d'apporter des réponses immédiates aux besoins psychologiques et psychiatriques des enfants à la fois au quotidien et à l'hôpital, dans l'urgence, et dans la durée. Ils valent tout autant pour les enfants avant 11 ans.

Depuis le début de la pandémie de Covid-19, plusieurs études et rapports et les travaux les plus récents sur l'état de la santé mentale et de bien-être des enfants, pointent les écarts entre le mal-être exprimé par les enfants et les réponses adaptées à leur situation et à leur âge. Les services de prévention, d'accompagnement et de soins en pédopsychiatrie, déjà surchargés, peinent à réaliser leur mission.

Plusieurs études et programmes sont en cours, qui viendront documenter cet enjeu des questions de bien-être et de santé mentale des enfants dont l'importance et l'urgence sont partagées par l'ensemble des observateurs et acteurs de l'enfance. La question autour de laquelle gravitent ces travaux est bien celle de la façon dont les institutions considèrent les enfants et leurs besoins, interprètent leurs manifestations, et y réagissent.

Partant des conditions bien-traitantes nécessaires au développement global et au respect des droits des enfants qui constituent sa feuille de route, le Conseil de l'enfance et de l'adolescence examine, à ce prisme, la question de la santé psychique des enfants et des réponses qui peuvent leur être proposées et en particulier la médication croissante dont ils font l'objet.

#### [f] La délégation parlementaire aux droits des enfants à l'Assemblée nationale

Soutenu par le HCFEA, le projet d'une **délégation parlementaire aux droits des enfants**<sup>34</sup> a abouti, **le 13 septembre 2022**, à travers **la création d'une délégation aux droits des enfants à l'Assemblée nationale**. Attendue de longue date, cette délégation ouvre la voie à une politique générale de l'enfance qui prenne en compte les besoins fondamentaux du développement des enfants et le respect de leurs droits.

Le HCFEA a rappelé dans un communiqué que cette délégation parlementaire dédiée à l'enfance est le fruit d'une mobilisation des acteurs de l'enfance, des élus, des associations, qui se sont mis à l'écoute des enfants et de ceux qui les entourent.

Cette décision participe d'une évolution de la place de l'enfant dans la fabrique des lois qui témoigne d'une prise de conscience de l'urgence à penser l'avenir de la génération qui devra relever les défis du futur.

<sup>33</sup> Décret n° 2022-837 du 1<sup>er</sup> juin 2022 relatif aux attributions du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées.

<sup>34</sup> Communiqué de presse concernant la création d'une délégation aux droits des enfants à l'Assemblée nationale, 14 septembre 2022.

Le Haut Conseil déplore en revanche le rejet, en décembre 2022, de la proposition de loi en faveur de la création d'une délégation parlementaire aux droits de l'enfant au Sénat<sup>35</sup>.

### **[g] Travaux en cours du HCFEA sur l'accueil du jeune enfant**

Les Conseils de la famille et de l'enfance réalisent conjointement un rapport en 2022 **d'état des lieux sur l'accueil du jeune enfant**.

Les questions relatives à l'accueil des jeunes enfants font partie des enjeux majeurs pour les familles et sont une des priorités de la politique familiale. C'est pourquoi le Conseil de la famille et le Conseil de l'enfance et de l'adolescence accordent une attention particulière à cette thématique, qui a donné lieu à un ensemble de rapports ces dernières années, au-delà du rapport commun réalisé par les deux conseils en avril 2018. Ont ainsi été abordés les sujets de la qualité d'accueil et des enfants en situation de handicap par le Conseil de l'enfance, des congés parentaux et du complément mode de garde (CMG assistantes maternelles) par le Conseil de la famille, des réponses spécifiques à apporter aux mères en recherche d'emploi, sur saisine du président du Conseil de la famille ; s'y sont rajoutées les questions plus spécifiques autour de l'éveil et du développement du jeune enfant (séminaire « Premiers pas »).

Malgré cette mobilisation importante et cet accord assez large sur les finalités à poursuivre, le constat est aujourd'hui plutôt en demi-teinte : la COG 2013-2017 avait prévu des moyens importants au budget de la Cnaf qui n'ont été que peu utilisés, la COG en cours a réduit la voilure à un simple maintien de l'existant, qui a lui-même semble-t-il du mal à se concrétiser : à l'exception d'ouverture de places de crèches privées, la création de places de crèches publiques patine de même que le développement de structures d'accueil intermédiaires, le recours aux assistantes maternelles marque le pas, et le nombre de bénéficiaires de la PreParE est en baisse continue. Et même si la baisse des naissances ces dernières années atténue un peu la pression de la demande, l'écart entre l'offre et les besoins reste important compte tenu de l'estimation des besoins qu'avait faite le HCFEA. L'objectif du travail à conduire sera de dresser un bilan le plus précis possible de la façon dont les différents secteurs de l'offre ont évolué depuis le dernier rapport d'ensemble, des raisons des difficultés rencontrées et des solutions pouvant être proposées. L'idée est notamment de ne pas se limiter à un constat global au niveau national, mais de voir comment peut s'analyser et se comprendre la diversité des situations selon les territoires. La préoccupation sera aussi d'en analyser aujourd'hui les conséquences en termes d'inégalités entre enfants.

**[h] La prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG)** entre la Caisse nationale des allocations familiales et l'État est à date en cours de discussion. La question de l'offre et de la qualité des modes d'accueil de la petite enfance y figure comme un enjeu central, en lien avec le contenu qui sera donné au projet annoncé par le gouvernement d'un Service public de la petite enfance.

---

<sup>35</sup> La proposition de loi en faveur de la création d'une délégation aux droits de l'enfant portée par le sénateur Xavier Iacovelli a été rejetée par 178 voix contre 153 pour. [Délégations parlementaires aux droits des enfants - Sénat \(senat.fr\)](https://www.senat.fr/actualites/2022/12/20221216_droits_enfant.html).

## Références des rapports du HCFEA

- *Rapport du HCFEA sur la mise en œuvre de la convention internationale des droits de l'enfant* (2017) [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Rapport\\_droits\\_de\\_l'enfant\\_HCFEA\\_2017-3.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Rapport_droits_de_l'enfant_HCFEA_2017-3.pdf)
- *Les temps et les lieux tiers des enfants et des adolescents hors maison et hors scolarité* (2018) [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/rapport\\_temps\\_et\\_lieux\\_tiers\\_des\\_enfants.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/rapport_temps_et_lieux_tiers_des_enfants.pdf)
- *L'accueil des enfants de moins de 3 ans* (2018), Travail conjoint Conseil de l'enfance et de l'adolescence et Conseil de la famille, [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/mise\\_en\\_forme\\_OK\\_HCFEA\\_Synthese\\_accueil\\_des\\_enfants\\_de\\_moins\\_de\\_trois\\_ans-3.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/mise_en_forme_OK_HCFEA_Synthese_accueil_des_enfants_de_moins_de_trois_ans-3.pdf)
- *Accueillir et scolariser les enfants en situation de handicap de la naissance à 6 ans et accompagner leur famille* (2018) [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Rapport\\_inclusion\\_handicap-petite\\_enfance\\_VF-2.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Rapport_inclusion_handicap-petite_enfance_VF-2.pdf)
- *Rapport du HCFEA sur la mise en œuvre de la convention internationale des droits de l'enfant* (2018) [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/mis\\_en\\_ligne\\_RapportDDEConseilenfance\\_03122018-2.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/mis_en_ligne_RapportDDEConseilenfance_03122018-2.pdf)
- *Des données et des études publiques mieux centrées sur les enfants* (2019) <http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/rapportconseilenfanceadonneesjuillet2019.pdf>
- *Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant* (2019), rapport [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/rapport\\_qualite\\_29-07-19\\_-\\_final-2.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/rapport_qualite_29-07-19_-_final-2.pdf)
- *Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant* (2019), avis : [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/AVIS\\_Pilotage\\_de\\_la\\_qualite\\_affective-2.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/AVIS_Pilotage_de_la_qualite_affective-2.pdf)
- *La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique tome 1* (2019) [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/rapport\\_participation\\_transition\\_ecologique\\_version\\_finale\\_tome\\_1.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/rapport_participation_transition_ecologique_version_finale_tome_1.pdf)
- *La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique tome 2* (2019) [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/tome2-dde\\_17-01.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/tome2-dde_17-01.pdf)
- *Enfants, écrans et numérique* (2020)
- *Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants, constats et propositions du HCFEA, Rapport au Conseil de la famille* (2018) [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/NOTE\\_-\\_Synthese\\_-\\_pauvrete\\_et\\_familles\\_-5\\_juin.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/NOTE_-_Synthese_-_pauvrete_et_familles_-5_juin.pdf)
- *Dossier du Conseil de la famille, Les ruptures de couples avec enfants mineurs* (2020) [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/dossier\\_ruptures\\_familiales-2.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/dossier_ruptures_familiales-2.pdf)
- *Rapport transversal du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Disposer de temps et de droits pour s'occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d'autonomie* (2017) [http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea\\_synthese\\_rapport\\_transver.pdf](http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea_synthese_rapport_transver.pdf)
- *La traversée adolescente des années collège* (2021) [https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea\\_rapportanneescollege.pdf](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea_rapportanneescollege.pdf)
- *Santé et scolarisation des enfants de moins de 6 ans dans les Drom* (2021) [https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea\\_rapportsantedrom\\_enfance\\_2021.pdf](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea_rapportsantedrom_enfance_2021.pdf)



- Avis sur les prestations de sécurité sociale à Mayotte (2021)  
[https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/avis\\_du\\_hcfea\\_sur\\_l\\_oronnance\\_mayotte-3.pdf](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/avis_du_hcfea_sur_l_oronnance_mayotte-3.pdf)
- Séminaire Premiers pas. Développement de l'enfant et politiques publiques (2020-2021) [Présentation du cycle de séminaire "Premiers pas" | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](https://www.strategie.gouv.fr/fr/actualites/le-cycle-de-seminaire-premiers-pas)
- Avis sur le projet d'ordonnance relative aux services aux familles (modes d'accueil) (2021) [https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/avis\\_hcfea\\_ordonnance\\_services\\_aux\\_familles.pdf](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/avis_hcfea_ordonnance_services_aux_familles.pdf)
- Lettre Covid-19, la parole des enfants adressée au Président de la République, [du Collège des enfants et adolescents du HCFEA \(2020\) covid\\_19\\_la\\_parole\\_des\\_enfants.pdf \(hcfea.fr\)](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/covid_19_la_parole_des_enfants.pdf)
- Livret Bilan d'activité du Collège des enfants (2017-2021)  
[https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/livretbilancollegedesenfants2017\\_2021.pdf](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/livretbilancollegedesenfants2017_2021.pdf)
- Film Le Collège des enfants et des adolescents du HCFEA, un espace de participation (2019) <https://www.youtube.com/watch?v=NqW6jbV6D2g>
- Avis sur le projet de loi relatif à l'enfance (protection de l'enfance) (2021)  
[https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea\\_conseil\\_de\\_l\\_enfance\\_avis\\_plenfance\\_31052021\\_v\\_ersion\\_finale.pdf](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea_conseil_de_l_enfance_avis_plenfance_31052021_v_ersion_finale.pdf)
- Avis sur le rapport de la commission des 1 000 premiers jours (2020)  
[https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea\\_avis1000j.pdf](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/hcfea_avis1000j.pdf)
- La participation régulière du Collège des enfants et adolescents du HCFEA à l'ensemble des travaux et aux consultations extérieures  
<https://www.hcfea.fr/spip.php?rubrique31>
- Contributions du Collège des enfants et adolescents du HCFEA : consultation pour la Stratégie européenne Droits de l'enfant 2021 sur la négligence (2021)  
<https://www.hcfea.fr/spip.php?rubrique31>
- Rapport L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale – Bilan des réformes des vingt dernières années (2021)  
[l\\_evolution\\_des\\_depenses\\_sociales\\_et\\_fiscales.pdf \(hcfea.fr\)](https://www.hcfea.fr/IMG/pdf/l_evolution_des_depenses_sociales_et_fiscales.pdf)



Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

## RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

[www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr)



Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie ([www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr))

Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP