



# CHAQUE ENFANT COMPTE. PARTOUT, TOUT LE TEMPS.

RAPPORT ALTERNATIF DE L'UNICEF FRANCE ET DE SES PARTENAIRES DANS LE CADRE  
DE L'AUDITION DE LA FRANCE PAR LE COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT DES NATIONS UNIES

unissons-nous  
pour les enfants

unicef   
FRANCE

# Sommaire

- p 6** Liste des recommandations principales
- p 11** Une gouvernance qui n'est pas encore à la hauteur des enjeux et des ambitions de la France.
- p 15** Des enfants vulnérabilisés durablement par la pauvreté.
- p 19** L'éducation en France : un fossé inégalitaire persistant entre les élèves scolarisés, un véritable gouffre à franchir pour tant d'autres enfants qui n'y ont pas encore accès...
- p 25** Des enfants et adolescents qui grandissent encore en bidonville, laissés pour compte...
- p 29** Des mineurs isolés encore traités comme des étrangers plutôt que comme des adolescents à protéger.
- p 33** Un territoire national, des pratiques multiples. La France, entre disparités, inégalités et discrimination.
- p 37** Protéger les enfants : un système plus qu'un projet. La protection des enfants contre toute forme de violence n'est pas encore assurée en France.
- p 41** La justice des mineurs ne doit pas perdre de vue ses fondamentaux et doit regagner son rang.
- p 45** Adolescents en France : le grand malaise.
- p 47** La politique de développement international de la France entre ambition et réduction des moyens.

Rapport alternatif 2015 de l'UNICEF France et de ses partenaires dans le cadre de l'audition de la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

# Préambule

L'UNICEF, Fonds des Nations unies pour l'enfance, promeut les droits et le bien-être de chaque enfant, dans toutes ses actions. Nous travaillons dans le monde entier avec nos partenaires pour faire de cet engagement une réalité, avec un effort particulier pour atteindre les enfants les plus vulnérables et marginalisés, dans l'intérêt de tous les enfants, où qu'ils soient.

Les bureaux de terrain et les comités nationaux de l'UNICEF, présents dans 190 pays et territoires, sont donc des acteurs centraux de l'examen périodique de l'application par les États parties de la Convention relative aux droits de l'enfant.

En janvier 2016, les experts du Comité des droits de l'enfant des Nations unies entendent la France, qui a ratifié la Convention il y a 25 ans, et chercheront à mesurer l'évolution de son action publique à l'aune des recommandations sévères qui lui avaient été adressées à l'issue du précédent exercice en mai 2009.

La France a rendu son rapport officiel. Dans le même élan, l'UNICEF France et ses partenaires présentent aujourd'hui dans ce rapport alternatif les éléments d'analyse qui leur semblent les plus prégnants concernant la situation des enfants et des adolescents sur notre territoire ainsi que les actions extérieures de la France concernant ou impactant cette population.

« Notre métier n'est pas de faire plaisir, non plus de faire du tort, il est de porter la plume dans la plaie ». Ces mots empruntés à l'éthique journalistique pourraient tout aussi bien définir le rôle du plaidoyer, car c'est bien en tant que vigie attentive et plaideur infatigable des droits de l'enfant, que l'UNICEF France dépose aujourd'hui son rapport auprès des experts du Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

Ce rapport répond à un format imposé, contraint par l'exercice. Il met donc en exergue, de manière délibérée, les zones d'ombre dans l'application de la CIDE et les défis que la France doit encore relever afin de permettre à tous les enfants et adolescents d'accéder à leurs droits fondamentaux.

Bien sûr, il demeure toujours qu'il vaut bien mieux naître et grandir en France que dans bon nombre d'autres contrées, tant notre pays consacre de moyens financiers colossaux et fournit d'efforts considérables pour offrir au plus grand nombre d'enfants un cadre de vie bienveillant.

Pour autant et malgré tout, la France échoue en partie à réaliser des objectifs primordiaux qui lui sont assignés à l'égard de l'enfance et de la jeunesse et ce sont les plus fragilisés par la pauvreté, l'exclusion sociale, les discriminations mais aussi par cette période si particulière qu'est l'adolescence, qui en payent le plus lourd tribut.

Ce rapport alternatif ne cherche pas à promouvoir de grands principes mais à souligner les enjeux qui nous apparaissent comme prioritaires, afin que le Comité des droits de l'enfant guide la France sur la voie de l'équité, de l'efficacité et de la nécessaire effectivité des droits pour tous les enfants.

Chaque enfant compte. Partout, tout le temps.

En remerciant nos partenaires pour leur expertise et la légitimité qu'ils confèrent à ce rapport, je souhaite que les recommandations qui y figurent soient largement prises en compte par les pouvoirs publics afin que la France respecte pleinement l'esprit et la lettre de la Convention relative aux droits de l'enfant.

**Michèle Barzach**  
Présidente de l'UNICEF France

# Partenaires & soutiens

## Organisations partenaires



Fondation catholique reconnue d'utilité publique, acteur engagé de la prévention et de la protection de l'enfance, **Apprentis d'Auteuil** développe en France et à l'international des programmes d'accueil, d'éducation, de formation et d'insertion pour redonner aux jeunes et aux familles fragilisés ce qui leur manque le plus : la confiance. Opérateur direct en France, Apprentis d'Auteuil accompagne **27 000 jeunes et familles** dans plus de **200 établissements**. Ces jeunes lui sont confiés par leur famille ou par l'Aide sociale à l'enfance. La fondation dispense 80 formations professionnelles dans 19 filières. À l'international, Apprentis d'Auteuil a choisi d'agir en partenariat. Elle mène des actions dans **plus de 50 pays** aux côtés de ses **195 partenaires locaux**. Chaque année, **20 000 jeunes et familles dans le monde** bénéficient de ces programmes.

[www.apprentis-auteuil.org](http://www.apprentis-auteuil.org)



Fédération des associations socio-judiciaires, **Citoyens et Justice** fédère à ce jour environ **150 associations**. Dans le cadre de mesures judiciaires, en pré et post sententiel, ces services sociaux d'intérêt général exercent, auprès de victimes et d'auteurs d'infraction qu'ils soient majeurs ou mineurs, des missions d'accompagnement, d'investigation et de pacification des conflits et ce sur l'ensemble du territoire français (département et territoires d'outre-mer compris). En outre, Citoyens et Justice coordonne et pilote des groupes d'études sur les thématiques liées aux activités socio-judiciaires et anime avec des administrateurs référents trois commissions nationales de travail concernant les champs pré sententiel majeurs, post sententiel et la justice des mineurs.

[www.citoyens-justice.fr](http://www.citoyens-justice.fr)



Depuis 1948, la **CNAPE**, association reconnue d'utilité publique, habilitée à recevoir des dons et legs, défend la cause de l'enfance en difficulté, des familles fragilisées et des personnes vulnérables. La CNAPE fédère plus de **120 associations, 10 fédérations et mouvements, des personnes qualifiées et une association nationale d'usagers**. Ce sont près de **8 000 bénévoles et 28 000 professionnels** qui accueillent chaque année plus de **250 000 enfants**, adolescents et adultes en difficulté. S'appuyant sur le principe de laïcité, les membres de la CNAPE s'engagent à ► veiller au respect des droits de l'enfant et les promouvoir ► défendre la primauté de l'éducatif ► promouvoir la bientraitance des personnes accompagnées et favoriser leur épanouissement ► œuvrer pour l'entraide et la solidarité envers les plus vulnérables.

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



**Hors la Rue** intervient auprès des mineurs étrangers en danger afin de favoriser et rendre effectif leur accès au droit. Historiquement liée à la Roumanie, Hors la Rue travaille aujourd'hui avec des jeunes filles et des jeunes garçons d'origines très variées mais vivant en errance à Paris et en Ile-de-France : jeunes migrants non protégés et isolés, jeunes citoyens européens vivant en bidonville en France, jeunes en situation d'exploitation.

[www.horslarue.org](http://www.horslarue.org)



Depuis 1947, l'**Uniopss** (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux) unit, défend et valorise le secteur non lucratif de solidarité. Elle porte auprès des pouvoirs publics la voix collective des associations sanitaires et sociales. **Présente sur tout le territoire au travers de 23 Uniopss** (Unions régionales) et de **plus de 100 fédérations, unions et associations nationales**, l'Uniopss regroupe **25 000 établissements et services** du monde de la solidarité et **750 000 salariés** (soit environ 75 % du total).

[www.uniopss.asso.fr](http://www.uniopss.asso.fr)

**L'Union Nationale des Associations Familiales** est l'institution nationale chargée de promouvoir, défendre et représenter les intérêts des **18 millions de familles** vivant sur le territoire français. Elle a quatre missions légales : donner avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et leur proposer les mesures qui paraissent conformes aux intérêts matériels et moraux des familles; Représenter officiellement l'ensemble des familles, auprès des pouvoirs public; Gérer les services familiaux confiés par les pouvoirs publics; Défendre les intérêts matériels et moraux des familles, s'ils sont mis en cause, en exerçant l'action civile devant les juridictions. Elle anime un **réseau national** composé de 121 structures territoriales (les **UDAF dans chaque département**, et les **URAF dans chaque région**) qui emploient plus de 6700 salariés. L'UNAF regroupe **26 fédérations nationales** d'associations familiales membres et **44 organismes associés**. Les 6886 associations adhérentes aux UDAF ont **plus de 700000 familles adhérentes**. L'UNAF **représente officiellement les familles dans plus de 125 institutions nationales**, entreprises et groupes de travail.

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



L'**Unapei** est la première fédération d'associations française de représentation et de défense des intérêts des personnes handicapées mentales et de leurs familles. Créée en 1960, elle rassemble **550 associations de bénévoles, parents et amis**, dont 300 sont gestionnaires d'établissements et de services et 70 des associations tutélaires, qui agissent pour que toute personne déficiente intellectuelle dispose d'une solution d'accueil et d'accompagnement et soit la plus intégrée possible dans la société. L'Unapei, se sont aussi **3 100 établissements et services médico-sociaux; 80 000 professionnels** employés dans les associations et les établissements; **60 000 familles adhérentes** des associations affiliées; **180 000 personnes handicapées accueillies**.

[www.unapei.org](http://www.unapei.org)



## Soutiens des experts

**Olivier PEYROUX** est sociologue de formation il travaille depuis plus de 10 ans sur la thématique de la traite des êtres humains et des migrations provenant d'Europe de l'Est. En parallèle de ses engagements associatifs, il a effectué différentes missions de consultance au sein d'organisations nationales et internationales (OSCE, UE, MAE,...). Il a aussi publié de nombreux articles dans des revues scientifiques. Il est expert judiciaire auprès du Tribunal de Nancy sur la Traite des Êtres Humains. En 2013, il publie un livre « Délinquants et Victimes, la traite des enfants d'Europe de l'Est en France ». Il obtient le prix Caritas – Institut de France pour cette recherche (bientôt disponible en anglais). Il collabore avec plusieurs universités en Europe et aux USA notamment pour mener des recherches actions sur ces thématiques.

<http://opeyroux.blogspot.fr/> [olivier.peyroux@gmail.com](mailto:olivier.peyroux@gmail.com)

**Les experts de la Commission enfance en France de l'UNICEF France** soutiennent le rapport alternatif de l'UNICEF France et de ses partenaires dans le cadre de l'audition de la France par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies : **Dominique ATTIAS** - Avocate au Barreau de Paris, membre du collège droits de l'enfant du Défenseur des droits, **Samia DARANI** - Responsable du pôle enfance, jeunesse, familles à l'UNIOPSS, **Michel FIZE** - Sociologue, chercheur au CNRS, spécialiste des questions de l'adolescence, de la jeunesse et de la famille, **Bruno JARRY** - Directeur du CLAVIM à Issy-les-Moulineaux, **Claude ROMEO** - expert sur la protection de l'enfance et les droits de l'enfant, **Muriel SALMONA** - Psychiatre-Psychothérapeute, Présidente de l'association Mémoire Traumatique et Victimologie.

# Liste des recommandations principales

## 1 Une gouvernance qui n'est pas encore à la hauteur des enjeux et des ambitions de la France.

### Recommandation n° 1

Définir et suivre dans le temps des batteries d'indicateurs, communs à l'ensemble des acteurs. Ces indicateurs doivent permettre, dans tous les secteurs thématiques, de procéder à une évaluation régulière de la situation des enfants et des adolescents afin, notamment, d'éclairer la décision publique.

### Recommandation n° 2

Procéder à un suivi budgétaire rigoureux concernant les politiques publiques intervenant dans le domaine de l'enfance et de l'adolescence afin que la France soit en capacité de mesurer l'efficacité de son action.

### Recommandation n° 3

Articuler l'action de l'État et celle des acteurs de la société civile concernant la mise en œuvre de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant, en faisant notamment des observations générales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies une feuille de route commune.

### Recommandation n° 4

Procéder à la ratification du 3<sup>ème</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, dans les meilleurs délais et sans réserve.

## 2 Des enfants vulnérabilisés durablement par la pauvreté.

### Recommandation n° 5

Définir les éléments d'une politique nationale de lutte contre la pauvreté ciblée sur les enfants, et les profils de familles les plus vulnérables, en s'appuyant particulièrement sur les bonnes pratiques des collectivités territoriales qui méritent de passer à l'échelle.

### Recommandation n° 6

Engager activement une action en direction des « enfants invisibles » en leur permettant d'accéder à leurs droits fondamentaux et aux services de droit commun afin de rétablir une équité de traitement en particulier entre les enfants français et les enfants étrangers.

### Recommandation n° 7

Mettre fin au système d'hébergement d'urgence et au recours exponentiel aux nuitées hôtelières pour les familles sans domicile, comme seules réponses, au profit d'une réelle politique du logement qui permette aux enfants de grandir sereinement en famille.

## 3 L'éducation en France : un fossé inégalitaire persistant entre les élèves scolarisés, un véritable gouffre à franchir pour tant d'autres enfants qui n'y ont pas encore accès...

### Recommandation n° 8

Instaurer des passerelles entre les différents systèmes de prise en charge et d'accompagnement des enfants en situation de handicap afin d'introduire plus de souplesse administrative et de fluidité dans les parcours. Instaurer un droit au diagnostic précoce et à un accompagnement approprié. Reconnaître par des mesures concrètes un droit au répit pour les familles.

### Recommandation n° 9

Assurer à tous les enfants en France un égal accès à l'éducation, avec une attention particulière concernant les enfants vivant en bidonvilles, les mineurs isolés, les enfants en situation de handicap, en conformité avec la législation en vigueur en France et dans le plein respect de la Convention relative aux droits de l'enfant.

### Recommandation n° 10

Allouer les ressources suffisantes au Plan contre le décrochage scolaire. Effectuer une évaluation très précise et régulière de ce plan en mesurant notamment son impact sur le taux de jeunes NEET.

### Recommandation n° 11

Intégrer les droits de l'enfant dans les programmes scolaires afin que chaque enfant puisse, à chaque année de sa scolarité, aborder les principes et les enjeux portés par la Convention relative aux droits de l'enfant et les mettre en œuvre au sein même de l'École.

### Recommandation n° 12

Former les personnels de l'Éducation nationale à la connaissance et à la mise en œuvre des droits de l'enfant.

### Recommandation n° 13

Encourager des pédagogies actives valorisantes favorisant la participation des élèves à leurs apprentissages et à la vie scolaire.

### Recommandation n° 14

Allouer les moyens nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de la stratégie du ministère de l'Éducation nationale pour faire entrer l'École dans l'ère du numérique, et notamment pour une éducation renouvelée aux médias, à l'information et à l'usage responsable d'internet et des réseaux sociaux.

## Des enfants et adolescents qui grandissent encore en bidonville, laissés pour compte...

4

### Recommandation n° 15

Favoriser une stabilisation des familles vivant en bidonville en mettant un terme aux démantèlements erratiques et successifs des campements, en appliquant à la lettre la circulaire interministérielle d'août 2012, et en permettant l'accès aux dispositifs sociaux de droit commun respectueux des droits de l'enfant.

### Recommandation n° 16

Diffuser des campagnes de communication pour le grand public et des outils pédagogiques déconstruisant les stéréotypes à l'égard des enfants et familles vivant en bidonville. Sanctionner toute forme de stigmatisation et de discrimination des élus de la République à l'égard des populations en bidonvilles.

### Recommandation n° 17

Solliciter résolument les ressources allouées au niveau européen pour que la France devienne enfin un pays moteur et acteur de l'intégration des populations Roms sur son territoire, avec l'appui de la Commission européenne et du Parlement européen.

## Des mineurs isolés encore traités comme des étrangers plutôt que comme des adolescents à protéger.

5

### Recommandation n° 18

S'inspirer des bonnes pratiques des pays européens pour que la France accueille enfin sans discrimination les mineurs isolés, non accompagnés, en mettant un terme au débat entre l'État et les Conseils généraux concernant la prise en charge des adolescents privés de leur famille et en appliquant à la lettre la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

### Recommandation n° 19

Mettre un terme définitif, sur l'ensemble du territoire français, à la pratique des examens osseux ou d'autres examens uniquement physiologiques afin de déterminer l'âge des mineurs isolés et privilégier les bonnes pratiques onusiennes dans ce domaine; en dernier recours le doute concernant l'âge des adolescents doit bénéficier aux jeunes.

### Recommandation n° 20

Concrétiser les dispositions prises dans le Plan national de lutte contre la traite des êtres humains (TEH) concernant les enfants et adolescents; doter le plan de ressources adaptées aux enjeux de la problématique de la TEH et procéder à une évaluation régulière de l'application de ce plan, en lien avec les acteurs de terrain.

## 6 Un territoire national, des pratiques multiples. La France, entre disparités, inégalités et discrimination.

### Recommandation n° 21

Assurer le déploiement complet du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) qui a pour vocation de réduire les inégalités, assurer la continuité territoriale et développer les territoires au bénéfice des habitants. Allouer au CGET des ressources suffisantes pour remplir l'ensemble de ses missions, en particulier concernant l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques sur les territoires fragiles.

### Recommandation n° 22

Harmoniser l'ensemble des dispositifs sur les territoires, pour assurer une égalité d'accès aux dispositifs de droit commun tels que la Protection Maternelle et Infantile; refondre si nécessaire les dispositifs en fonction de critères sociaux et territoriaux objectifs à l'image de la réforme de l'éducation prioritaire.

### Recommandation n° 23

Faciliter et encourager la création d'établissements de l'Aide Sociale à l'Enfance ou habilités au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance sur l'île de Mayotte afin de répondre en partie à la situation de détresse criante des enfants et adolescents isolés. Procéder à l'installation d'une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île de Mayotte et au déploiement d'une mission d'appui tel que demandé par le Défenseur des droits.

## 7 Protéger les enfants : un système plus qu'un projet. La protection des enfants contre toute forme de violence n'est pas encore assurée en France.

### Recommandation n° 24

Affirmer le droit des enfants à une éducation sans violence, y compris au sein de leur famille, par l'inscription d'une mention spécifique dans le code civil. Développer des parcours et outils pédagogiques à destination des parents et futurs parents pour changer durablement les pratiques éducatives.

### Recommandation n° 25

Diffuser à une grande échelle des campagnes destinées au grand public afin de prévenir les violences sexuelles à l'encontre des mineurs et d'informer les auteurs potentiels des sanctions pénales encourues. Mettre en place des actions de prévention au sein des établissements scolaires et dans les tiers lieux éducatifs.

### Recommandation n° 26

Mettre un terme aux placements d'enfants motivés par une mesure de protection en raison de la faiblesse de revenus de leurs parents et des conditions de vie qui en découlent, au profit d'une politique de lutte contre la pauvreté soutenant la parentalité.

### Recommandation n° 27

Accompagner la pleine application des dispositions de la loi de réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007 par les Conseils généraux, véritables « chefs de fil », et les autres acteurs concernés. Dans l'esprit de la loi, privilégier les mesures alternatives au placement quand cela est possible et les mesures de prévention telles que la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF).

## La justice des mineurs ne doit pas perdre de vue ses fondamentaux et doit regagner son rang.

8

### Recommandation n° 28

Abroger le dispositif des Tribunaux Correctionnels pour Mineurs (TCM), contraire à l'esprit et à la lettre de la Convention relative aux droits de l'enfant.

### Recommandation n° 29

Procéder à la fixation d'un seuil de responsabilité pénale tel que demandé par la Convention relative aux droits de l'enfant et en plein respect des observations générales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

### Recommandation n° 30

Promouvoir une justice réellement restaurative en appuyant de manière volontariste les mesures de réparation pénale ou toutes formes de mesures à vocation éducative, et en y allouant les ressources nécessaires. Assurer un accompagnement effectif et durable aux adolescents sortant de dispositifs pénaux en vue de favoriser leur insertion en s'appuyant sur un projet individualisé.

## Adolescents en France : le grand malaise.

9

### Recommandation n° 31

Développer et généraliser des lieux d'écoute et de prévention pour les adolescents et leurs familles sur l'ensemble du territoire.

### Recommandation n° 32

Diffuser des campagnes de prévention du suicide à grande échelle et de manière plus ciblée, en direction du grand public, mais aussi des enfants et adolescents. Promouvoir le numéro d'appel gratuit national concernant les pratiques du harcèlement scolaire et digital, facteur important dans les pensées suicidaires ou le passage à l'acte de nombreux adolescents.

### Recommandation n° 33

Documenter par une étude spécifique de l'Observatoire National du Suicide la question du suicide des enfants et des adolescents afin d'éclairer efficacement la décision publique et les acteurs du domaine.

## La politique de développement international de la France entre ambition et réduction des moyens.

10

### Recommandation n° 34

Sanctuariser le budget de l'aide publique au développement et viser l'atteinte de l'objectif de 0,7 % du Revenu National Brut réaffirmé dans la loi sans sacrifier les contributions volontaires aux organisations des Nations unies, dont l'UNICEF.

### Recommandation n° 35

Affirmer explicitement l'attachement de la France aux droits de l'enfant dans sa politique de développement et dans toutes ses actions diplomatiques et/ou de maintien de la paix.

### Recommandation n° 36

Placer l'enfance et la jeunesse au cœur de l'agenda post-2015 et de la réalisation des objectifs de développement durable.



# Une gouvernance qui n'est pas encore à la hauteur des enjeux et des ambitions de la France.

**L'UNICEF France déploie depuis la dernière audition de la France auprès du Comité des droits de l'enfant des Nations unies un plaidoyer très important pour la définition d'une politique nationale de l'enfance et de l'adolescence, ainsi qu'une stratégie globale nationale aux moyens coordonnés. La société civile et les institutions indépendantes irriguent les pouvoirs publics régulièrement avec des travaux de qualité pour une gouvernance renouvelée. Malgré tout, la France peine et tarde à mettre en place de nouveaux modes de pilotage ou de régulation transversaux, fondés sur des collaborations ouvertes avec la société civile.**

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies se dit « préoccupé par l'absence d'une stratégie globale nationale pour les enfants et d'un plan national pour sa mise en œuvre ».*

5 ans plus tard, force est de constater que cette stratégie globale n'existe toujours pas, qu'il n'y a pas de véritable politique publique de l'enfance et de l'adolescence consolidée et articulée, ni mécanisme de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre intégrale du plan d'action.

La multiplicité des acteurs, la complexité du système, l'action « en silo » des différents acteurs et entités nuisent à l'efficacité de l'action et entraînent un manque de visibilité ainsi que des dépenses supplémentaires.

Pour autant, le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en janvier 2013, a acté la création du Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP) et, en son sein, d'une commission chargée de définir les périmètres et modes d'action possibles d'une véritable politique nationale de l'enfance et de l'adolescence.

Cette mesure du Plan pluriannuel se situe au cœur du plaidoyer déployé par l'UNICEF France depuis la dernière audition par le Comité des droits de l'enfant en 2009. En février 2014, au moment de rendre ses conclusions, l'UNICEF France constate que le projet de rapport du CGSP s'applique bien à dessiner les contours d'une « stratégie nationale unifiée de l'enfance et de l'adolescence » et formule nombre de propositions pertinentes mais, force est de constater, qu'elle peine à déterminer les éléments fondamentaux d'une gouvernance renouvelée au service d'objectifs ambitieux. L'appropriation par les pouvoirs publics de ces travaux reste encore dans l'expectative.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies « recommande [à la France] de veiller à la promotion du rôle complémentaire des institutions indépendantes de suivi [...]. Le Comité encourage [la France] à consulter régulièrement [le Défenseur des enfants et la CNDH].*

La France compte de nombreuses autorités, institutions et juridictions indépendantes publiant régulièrement des rapports, avis ou recommandations. Ainsi, à titre d'exemple, la Cour des comptes, le Défenseur des droits et la Défenseure des enfants, le Contrôleur Général des Lieux privatifs de Liberté, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme ou encore le Conseil Économique Social et Environnemental abordent régulièrement des problématiques en lien avec l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant.

Pour autant, il est regrettable de constater que les travaux nombreux et de qualité, issus de ces institutions et juridictions ne sont pas suffisamment pris en compte par l'État. Pour preuve, le rapport déposé par l'État ne fait, le plus souvent, pas mention des travaux réalisés ces dernières années ou lorsque c'est le cas, n'explique pas en quoi ces travaux ont éclairé ou influencé la décision publique positivement, avec des résultats tangibles et mesurables...

Depuis cinq ans, la Cour des comptes a justement publié de nombreux rapports, dont certains très sévères : « La Protection de l'enfance », « L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves », « Contribution à l'évaluation de la médecine scolaire », « Politique de périnatalité : l'urgence d'une remobilisation », « La politique de la Ville, une décennie de réforme », « L'accueil des enfants de moins de trois ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler » ou encore « L'organisation de l'adoption internationale, une réforme à poursuivre ».

Ces rapports devraient aider à réorienter les politiques publiques concernant l'enfance et l'adolescence. Pourtant, il n'en est aucunement fait mention dans le rapport de l'État.

Les mécanismes de contrôle de l'exécution des lois de finance et l'évaluation des politiques publiques sont des outils pourtant précieux pour apprécier l'effectivité et l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques.

Par ailleurs, selon la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le Gouvernement devait présenter tous les trois ans au Parlement un rapport sur les mesures adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la Convention relative aux droits de l'enfant.

Depuis le vote de la loi, aucun rapport n'a jamais été présenté par le Gouvernement, ni sollicité par les Parlementaires.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France de mettre en place un suivi budgétaire et de procéder régulièrement à une évaluation de l'impact des ressources allouées sur les droits de l'enfant afin de vérifier si les allocations sont suffisantes et adaptées à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre de la législation.*

L'État indique clairement dans son rapport (§68) les limites auxquelles il est confronté et ne fournit que des éléments parcellaires, sans avoir l'intention de remédier à l'avenir à cette carence, mettant en avant la complexité des dispositifs.

Pour autant, le premier budget de l'État reste de très loin celui du ministère de l'Éducation nationale qui s'élève à 64,9 milliards d'euros en 2014.

Les efforts financiers de l'État et des collectivités territoriales sont très importants quels que soient les domaines concernés mais un monitoring précis permettrait de gagner en efficacité et d'assurer un meilleur retour sur investissement dans une période particulièrement contrainte.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France l'établissement d'un système national harmonisé permettant de recueillir et d'analyser des données ventilées sur tous les domaines couverts par la Convention et ses Protocoles facultatifs.*

Force est de constater en 2014 que la statistique publique française se montre toujours incapable de produire des études complètes permettant d'éclairer la décision publique dans bon nombre de domaines tels que la protection de l'enfance, les enfants en situation de handicap ou encore les enfants en situation de pauvreté.

Les acteurs de l'enfance impliqués dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques sont systématiquement confrontés à des difficultés récurrentes engendrées par le manque de chiffres et de sources harmonisées, qui constituent de véritables angles morts.

Si la prise de conscience est réelle et suivie de mesures dans les champs de la lutte contre la pauvreté ou de la protection de l'enfance, il n'en est pas de même dans les autres secteurs comme celui du handicap ou des migrations.

La visibilité reste très faible quant aux mesures particulières qui pourraient être prises pour améliorer l'observation statistique afin d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des droits de l'enfant, de contribuer à l'élaboration de politiques globales et complètes en faveur des enfants et de leur famille et de faciliter la promotion et la mise en œuvre de la Convention et de ses Protocoles facultatifs.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France de coopérer de manière plus active et systématique avec la société civile tant pour l'élaboration des politiques publiques que pour le suivi des observations du Comité et la préparation du rapport périodique.*

Si l'État s'inscrit, au moins partiellement, dans cette dynamique de consultation des acteurs de la société civile pour l'élaboration des politiques publiques (citons à titre d'exemple la mobilisation de la société civile à l'occasion de l'élaboration du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale fin 2012), il n'en est rien pour le suivi des observations finales qui reste à la seule discrétion de l'État.

Par ailleurs, l'élaboration du rapport périodique ne fait pas l'objet d'une préparation concertée. En ce qui concerne le 5<sup>ème</sup> rapport périodique, seule une relecture du projet de rapport de l'État a été proposée aux membres de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) pour émettre des pro-

positions de modifications, à quelques jours seulement du dépôt du rapport officiel.

L'UNICEF France, invité à s'exprimer à cette occasion à la seule demande du Premier ministre, a pu proposer à l'image de quelques ONG des corrections qui ont été, pour partie, intégrées.

Cette sollicitation confirme la dynamique qui voit l'UNICEF France de plus en plus sollicité par les pouvoirs publics pour partager et émettre des recommandations, des avis... Tous ces signes illustrent des « relations partenariales » bien installées.

### **Ratification des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme.**

#### **3<sup>e</sup> protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant**

La France a signé le 3<sup>ème</sup> protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant le 20 novembre 2014, jour du 25<sup>e</sup> anniversaire de son adoption par les Nations unies. L'UNICEF France a accueilli avec satisfaction cette signature que les défenseurs des droits de l'enfant appelaient de leurs vœux depuis de nombreux mois.

Cependant il ne s'agit que d'une première étape. La mobilisation reste de mise pour que le Parlement autorise la ratification du 3<sup>ème</sup> Protocole par le Président de la République, sans réserve et dans les meilleurs délais. ■

## **1 Une gouvernance qui n'est pas encore à la hauteur des enjeux et des ambitions de la France.**

### **Recommandation n° 1**

Définir et suivre dans le temps des batteries d'indicateurs, communs à l'ensemble des acteurs. Ces indicateurs doivent permettre, dans tous les secteurs thématiques, de procéder à une évaluation régulière de la situation des enfants et des adolescents afin, notamment, d'éclairer la décision publique.

### **Recommandation n° 2**

Procéder à un suivi budgétaire rigoureux concernant les politiques publiques intervenant dans le domaine de l'enfance et de l'adolescence afin que la France soit en capacité de mesurer l'efficacité de son action.

### **Recommandation n° 3**

Articuler l'action de l'État et celle des acteurs de la société civile concernant la mise en œuvre de l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant, en faisant notamment des observations générales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies une feuille de route commune.

### **Recommandation n° 4**

Procéder à la ratification du 3<sup>ème</sup> Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, dans les meilleurs délais et sans réserve.



# Des enfants vulnérabilisés durablement par la pauvreté.

Entre 2008 et 2012, 440 000 enfants supplémentaires ont plongé avec leurs familles sous le seuil de pauvreté en France<sup>1</sup>. La permanence d'un horizon précaire est une constante qui concerne désormais plus de 3 millions d'enfants sous le seuil de pauvreté, soit un enfant sur cinq. Bien que des indicateurs manquent encore pour suivre le parcours des enfants, nous savons que ces derniers payent le plus lourd tribut à la crise économique car la pauvreté entrave considérablement leur développement, les vulnérabilise durablement et gage leur avenir. Le droit au logement, bien que constitutionnel et devenu droit opposable depuis 2007, met en défaut l'État au détriment de plus de 600 000 enfants qui grandissent encore dans des environnements délétères, voire à la rue.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France d'adopter et d'appliquer une législation qui consiste à mettre fin à la pauvreté des enfants, en établissement notamment des indicateurs de suivi.*

*« De plus en plus de jeunes adultes et d'enfants ne connaissent que la pauvreté comme condition et avenir. Alors que 2 nouveaux pauvres sur 3 entre 2009 et 2010 sont des enfants de moins de 18 ans, et qu'annuellement plus de 140 000 jeunes adultes de moins de 25 ans sortent du système scolaire sans aucune qualification, le gouvernement a le devoir d'adapter nos politiques de solidarité pour empêcher que la pauvreté ne devienne l'héritage et l'horizon d'une partie croissante de la jeunesse française.<sup>2</sup> »*

Les études et analyses menées par l'UNICEF dessinent elles aussi un sombre tableau. En effet, selon le Bilan Innocenti 10 publié en 2012 par l'UNICEF, 10,1 % d'enfants vivent en situation de privation matérielle. Le dernier rapport Innocenti *Les enfants de la récession* paru à l'automne 2014 fait, quant à lui, apparaître une augmentation de 3 points du taux de pauvreté des enfants (15,6 % à 18,6 %) représentant 440 000 enfants entre 2008 et 2012, et plaçant la France en queue de classement des pays de l'OCDE.

Enfin, les deux consultations nationales<sup>3</sup> menées successivement par l'UNICEF France auprès des 6-18 ans en 2013 et 2014 font ressortir le phénomène préoccupant de cumul des inégalités : plus un enfant vit une privation matérielle importante, plus il rencontre des difficultés dans son environnement familial, dans son quartier, à l'école, etc... Selon l'étude, en 2013, 17,7 % des enfants et des adolescents de notre pays sont en situation d'intégration sociale précaire ou très précaire.

<sup>1</sup> Bilan Innocenti 12 de l'UNICEF, « Les enfants de la Récession ».

<sup>2</sup> Rapport du gouvernement sur la pauvreté en France, décembre 2012, p.3

<sup>3</sup> La Consultation nationale des 6-18 ans « Écoutons ce que les enfants ont à nous dire » a été menée en 2013 auprès de 22 500 enfants et adolescents vivant en France, et de 11 232 en 2014.

Au-delà de ce tableau qui demeure inquiétant au regard du nombre d'enfants concernés et la tendance à l'aggravation, l'UNICEF France exprime également son inquiétude quant la question des indicateurs.

Ces derniers ne sont pas suffisamment nombreux, fiables, pérennes, suivis dans le temps, ni harmonisés pour appréhender avec justesse les problématiques concernant les situations de pauvreté. Par ailleurs, le peu d'indicateurs existants reposent essentiellement sur des approches uniquement monétaires.

La détermination du seuil de pauvreté, calculé par rapport au revenu médian, reste un indicateur peu précis qui ne fournit pas d'indication sur le degré d'éloignement du seuil de pauvreté, ni sur la durée durant laquelle les enfants se retrouvent dans cette situation, ni sur les conséquences de la pauvreté sur leur vie quotidienne.

Se contenter de mesurer et commenter des taux de pauvreté est une approche bien trop étriquée pour apprécier la réalité du phénomène multidimensionnel de pauvreté. L'approche de l'État devrait être élargie et interroger la réalité vécue par les enfants dans leur environnement familial et leur quartier, à l'école, et en matière d'accès à la santé...

Le Bilan Innocenti 10 de 2012, intitulé *Mesurer la pauvreté des enfants*, proposait à cet égard une approche innovante et bien plus précise en analysant les conséquences de la pauvreté monétaire en termes de privation matérielle vécue par les enfants (vêtements, chaussures, nourriture, espace de vie, livres...). Tout comme la Consultation nationale citée plus haut.

Conscient de ses lacunes en matière de définition d'indicateurs, l'État a acté en janvier 2013 dans le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale la nécessité d'observer les besoins et de mobiliser les données disponibles : « *Les décideurs ne disposent pas toujours des éléments d'information, de comparaison, qui pourraient leur permettre de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause. Sous l'impulsion de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), l'État doit se donner les moyens de développer une connaissance plus fine des publics et de leurs besoins.*<sup>4</sup> »

Pour autant, en juin 2014, soit un an et demi après l'adoption du plan, l'ONPES a reconnu que l'un des champs thématiques restés « sans suite » est celui de la pauvreté des enfants, « faute de temps »...

Entre 2014 et 2017, l'ONPES devrait compléter son tableau de bord avec « une déclinaison propre à la situation des enfants et des jeunes de moins de 18

ans » qui serait diffusée annuellement. Pour l'UNICEF France, il est grand temps.

Soulignons également le manque d'enquêtes comparatives sur le vécu des enfants pour acquérir une meilleure connaissance des situations et des perceptions des enfants, ainsi que des analyses de trajectoires.

Malgré une forte volonté politique et des initiatives encourageantes, à l'image de la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ou encore de la mise en place de la Commission enfance et adolescence du Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP), l'UNICEF France reste dans l'attente de la production d'outils performants d'observation pour une meilleure connaissance de la pauvreté des enfants et ses conséquences sur les enfants eux-mêmes.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France de donner la priorité, dans la législation et dans les mesures de suivi aux enfants et aux familles qui ont le plus besoin de soutien, notamment aux enfants issus de l'immigration.*

Les approches actuelles omettent de prendre en compte certains enfants qui échappent en conséquence totalement à la statistique publique. Il s'agit des enfants invisibles, enfants hors circuits : mineurs isolés, enfants migrants, enfants vivant en bidonville...

Bien loin de leur donner une priorité quelconque dans les mesures de soutien ou de suivi, la France fait preuve de discrimination à leur égard, leur réservant un traitement différent des autres enfants de manière injuste et illégitime, que ce soit en France métropolitaine ou, plus encore, dans les départements ultramarins.

Les enfants issus de familles monoparentales, de plus en plus nombreux en France, comptent parmi les enfants fragiles et vulnérables. Selon la Fondation K D'urgence, en 2010, 41 % des enfants de moins de 18 ans vivant dans des familles monoparentale se situaient sous le seuil de pauvreté, contre 20 % dans l'ensemble de la population...

Les parents isolés sont les premières victimes de la crise selon le Credoc (Centre de recherche pour l'étude des conditions de vie). Le taux de chômage est près de 2 fois supérieur chez les femmes seules par rapport à celles vivant en couple, ces familles restant aujourd'hui parmi les plus pauvres, même après la prise en compte des transferts sociaux...

<sup>4</sup> Plan Pluriannuel, p.48

Une nouvelle fois la Consultation des 6-18 ans de l'UNICEF France a confirmé que, parmi les enfants ayant participé et considérés comme en situation de privation<sup>5</sup>, 26,8 % d'entre eux vivent avec l'un de ses parents. Les privations du quotidien peuvent être dans certains cas source de souffrance, notamment lorsqu'elles sont cumulatives et risquent de dévaloriser les enfants et les adolescents dans leur entourage et à fragiliser par là-même leur intégration sociale.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France de veiller à la mise en œuvre rapide du droit opposable au logement, y compris en lui allouant des ressources budgétaires suffisantes.*

L'INSEE évalue à 112 000 le nombre de personnes sans domicile, dont 31 000 enfants, dans le portrait social de la France publié en novembre 2014. Ce chiffre est en augmentation entre 2001 et 2012 de 44 % sur tout le territoire, mais de 84 % pour la seule agglomération parisienne.

La proportion grandissante de familles avec enfants – près de 40 % des demandeurs en 2013 – est inquiétante. Le Samu social de Paris a hébergé à l'hôtel 29 000 personnes en famille en 2013, alors qu'ils n'étaient que 4 000 en 2004...

Selon le rapport d'enquête ENFAMS (enfants et familles sans logement personnel en Ile-de-France) de l'Observatoire du Samu Social de Paris, les familles constitueraient aujourd'hui effectivement, entre 35 % et 40 % des sans-domicile, et les enfants représenteraient près d'un quart de la population sans logement.

Pour tenter une réponse, l'État a recours à des nuitées hôtelières de manière exponentielle. Il en coûterait<sup>6</sup>, au seul département de Paris, 170 millions d'euros par an de nuitées d'hôtels, à raison de 17 euros par nuit et

par personne, et 1,3 milliard d'euros au plan national. Cette solution entraîne des coûts énormes et ne correspond pas aux besoins des familles (par exemple, il est impossible de cuisiner dans les hôtels sociaux, ce qui induit un surcoût pour nourrir les enfants à l'extérieur et/ou une insécurité nutritionnelle).

Selon le rapport de l'état du mal-logement en France, publié en 2014 par la Fondation Abbé Pierre<sup>7</sup>, 3,8 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique, soit 8 millions de personnes; 1 735 000 de ménages ont une demande de logement social en attente; 3,5 millions de personnes sont non ou très mal logées<sup>8</sup>; 8 millions de personnes sont mal logées ou en situation de fragilité en France.

La France a pourtant mis en place la loi Dalo (Droit au logement opposable) du 5 mars 2007, visant à faciliter l'accès au logement social.

Selon les données du logiciel de suivi « info-dalo », 84 500 recours au logement et hébergement ont été déposés en 2012, soit 372 000 recours de 2008 à 2012. Les commissions de médiation ont connu une activité qui a progressé avec 84 200 décisions rendues en 2012. La majorité de ces décisions (53 %) correspond à des rejets. Les décisions favorables ne sont que de 38 %. Le prononcé d'une décision favorable enjoint à l'État de procéder à un relogement. Selon les dernières données disponibles au 30 juin 2012, 27 500 ménages dans la région Ile-de-France n'avaient pas été relogés au-delà des délais légaux. Et environ 5 000 sur le reste du territoire. ■

5 Indice fondé sur 17 items qui reprennent en les complétant les critères retenus à l'échelon européen EU-SILC 2009.

6 Article d'Isabelle Rey-Lefebvre, en ligne, du journal Le Monde daté du 9 décembre 2014.

7 L'État du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, 2014, p.283

8 L'État du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, 2014, p.285

## 2 Des enfants vulnérabilisés durablement par la pauvreté.

### Recommandation n°5

Définir les éléments d'une politique nationale de lutte contre la pauvreté ciblée sur les enfants, et les profils de familles les plus vulnérables, en s'appuyant particulièrement sur les bonnes pratiques des collectivités territoriales qui méritent de passer à l'échelle.

### Recommandation n°6

Engager activement une action en direction des « enfants invisibles » en leur permettant d'accéder à leurs droits fondamentaux et aux services de droit commun afin de rétablir une équité de traitement en particulier entre les enfants français et les enfants étrangers.

### Recommandation n°7

Mettre fin au système d'hébergement d'urgence et au recours exponentiel aux nuitées hôtelières pour les familles sans domicile, comme seules réponses, au profit d'une réelle politique du logement qui permette aux enfants de grandir sereinement en famille.



## L'éducation en France : un fossé inégalitaire persistant entre les élèves scolarisés, un véritable gouffre à franchir pour tant d'autres enfants qui n'y ont pas encore accès...

La Refondation de l'École de la République en 2013 a réaffirmé le droit à l'éducation de tous les enfants et a définitivement promu une école inclusive. Pour autant, et malgré des initiatives multiples, beaucoup trop d'enfants restent encore sur le seuil des établissements scolaires ou même d'établissement spécialisés, sans solution éducative. Le système éducatif quant à lui creuse singulièrement les inégalités entre les élèves et place la France dans les derniers rangs européens en matière de performance et d'efficacité. Une mobilisation des pouvoirs publics à la hauteur des enjeux se dessine depuis 2013, notamment dans le domaine de l'éducation prioritaire qui peine jusqu'ici à produire des effets notables et à sortir de l'ornière bon nombre d'enfants laissés pour compte.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France de prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que la législation prévoyant l'accès à l'éducation ainsi que des programmes et une aide spécialisée pour les enfants handicapés soit effectivement mise en œuvre et de garantir le plein exercice de leurs droits en vertu de la Convention sur l'ensemble du territoire [...].*

Depuis la dernière audition de la France auprès des experts du Comité des droits de l'enfant, une dynamique s'amplifie en faveur des élèves en situation de handicap.

À la rentrée scolaire 2014, selon les statistiques du ministère de l'Éducation nationale, 260 000 élèves en situation de handicap étaient scolarisés en milieu ordinaire. En huit ans, ce nombre d'élèves aurait doublé et continuerait d'augmenter chaque année de plus de 10 %, même si ce chiffre recouvre de grandes disparités, en termes de temps de scolarisation notamment.

La loi d'orientation et de programmation pour la Refondation de l'école de la République de juillet 2013 a posé le fait que le système éducatif « veille à l'inclusion scolaire de tous les enfants » et a permis une meilleure prise en compte des besoins spécifiques des élèves en situation de handicap en créant notamment le Plan d'Accompagnement Personnalisé (PAP) à destination des élèves présentant des difficultés scolaires graves et durables en lien avec un trouble des apprentissages.

Les textes réglementaires régissant la scolarisation des élèves en situation de handicap ont également évolué vers une meilleure définition du Projet Personnalisé de Scolarisation (PPS) et la formalisation de documents nationaux devrait désormais permettre de garantir une égalité de traitement pour tous les enfants en situation de handicap sur le territoire, une prise en compte au plus près des besoins des élèves et une meilleure graduation des réponses.

Pour autant, malgré ces évolutions positives, quelles sont les conditions et les modalités réelles d'accès à l'éducation ou de scolarisation pour tous ces enfants et adolescents ?

Combien restent encore sur le seuil d'établissements scolaires ou de lieux d'accueils spécialisés ?

Nul n'est en capacité de le dire réellement aujourd'hui en France, faute d'indicateurs statistiques consolidés et manque de compatibilité des systèmes d'information dans ce domaine. Les pouvoirs publics disposent au mieux de photographies à un instant T et non de données actualisées en temps réel. Les acteurs associatifs, quant à eux, trop souvent derniers recours pour les familles isolées, n'ont pas la possibilité de s'y substituer pour établir un constat exhaustif.

Ils sont pourtant les témoins de parcours encore trop chaotiques pour beaucoup d'enfants : manque de dépistage précoce, temps d'attente et de réponse trop longs, manque d'équité territoriale, insuffisance de lieux d'accueil, difficultés de coordination et d'articulation entre les acteurs du milieu sanitaire et ceux du médico-social, temps de scolarisation partiel, accompagnement précaire ou inadapté, ruptures de parcours, manque de professionnels spécialisés, difficulté d'accès aux soins pour les plus jeunes enfants...

Les acteurs de la société civile sont également les premiers témoins de l'absence de solution éducative pour tant d'autres.

Selon un rapport parlementaire de mai 2011<sup>9</sup>, il y aurait environ 5 000 enfants handicapés de 6 à 16 ans vivant à domicile et non scolarisés. Au total, si l'on considère les enfants au domicile et en établissement, plus de 20 000 enfants soumis à l'obligation scolaire ne seraient pas scolarisés.

Le mouvement « Ensemble pour l'autisme » mobilisé en 2012 autour de la Grande cause nationale met en avant la hausse constante de la prévalence de l'autisme qui atteindrait aujourd'hui un enfant sur 150 soit 6 000 enfants par an.

Selon les organisations de ce mouvement, 80 % des enfants autistes seraient non scolarisés (soit 70 000 enfants) alors que beaucoup pourraient trouver leur place à l'école ordinaire, moyennant un accompagnement adapté.

Les écarts évidents dans les différentes approches statistiques ne peuvent qu'inviter la France une nouvelle fois à se doter d'indicateurs statistiques fiables et suivis dans ce domaine.

Par ailleurs, sur un plan juridique, la France a fait l'objet de plusieurs décisions afin de la contraindre à respecter les droits fondamentaux des enfants handicapés.

En février 2014, le Comité européen des Droits sociaux du Conseil de l'Europe a condamné la France dans le cadre d'une procédure de réclamation collective en concluant à l'unanimité, qu'il y avait violation de la Charte sociale européenne dans trois domaines : le droit des enfants et adolescents autistes à la scolarisation en priorité dans les établissements de droit commun ; le droit à la formation professionnelle des jeunes autistes ; enfin l'absence de prédominance d'un caractère éducatif au sein des institutions spécialisées prenant en charge les enfants et les adolescents autistes.

Alors que la loi du 11 février 2005 précise qu'il convient de favoriser, chaque fois que possible, la scolarisation des élèves handicapés en milieu ordinaire, l'association Vaincre l'autisme affirme que l'accès à l'école en milieu ordinaire concerne aujourd'hui moins de 30 % des enfants autistes. En outre, à chaque étape de la scolarisation obligatoire, le nombre d'enfants atteints d'autisme scolarisés diminuerait. Ainsi, si 87 % des enfants autistes scolarisés en milieu ordinaire le sont en école élémentaire, seulement 11 % au collège et 1,2 % au lycée.

Plusieurs décisions du Conseil d'État entre 2009 et 2013 ont également souligné les graves manquements de la France, concernant notamment l'obligation de scolarisation. Le droit à l'éducation et l'obligation scolaire, tout comme le droit à la prise en charge pluridisciplinaire des personnes autistes ou atteintes de polyhandicaps, font peser sur l'État une obligation de résultat, et non pas simplement de moyens.

Le Conseil d'État a jugé par ailleurs que la privation totale de scolarité ou la mise en danger grave faute d'accompagnement adapté pouvaient constituer des « atteintes graves à une liberté fondamentale ».

Depuis 2013, le ministère des Affaires sociales et de la Santé a décidé de mettre en place notamment un dispositif de gestion des situations critiques. Par ailleurs, Denis Piveteau, conseiller d'État, a été missionné et a rendu un rapport en juin 2014 sur les ruptures de parcours où il souligne avec force le « manque évident d'anticipation et de maîtrise du projet dans les parcours de vie », là où le rapport d'octobre 2012 des inspecteurs Jeannet et Vachey soulignait déjà « l'insuffisance qualitative et quantitative de l'offre adaptée »<sup>10</sup>.

9 « La scolarisation des enfants handicapés » du sénateur Paul Blanc.

10 Rapport des Inspecteurs Jeannet et Vachey d'octobre 2012 [http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_ESMS\\_IGAS.pdf](http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_ESMS_IGAS.pdf), p.20.

Il faut signaler aussi le 3<sup>ème</sup> plan autisme qui a été également adopté, sans réussir toutefois à faire l'unanimité auprès des acteurs associatifs.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France de poursuivre et d'accroître ses efforts pour réduire les effets de l'origine sociale des enfants sur leurs résultats scolaires, ainsi que de redoubler d'efforts pour faire baisser les taux de redoublement et d'abandon sans pénaliser les parents.*

Une nouvelle carte de l'éducation prioritaire et une réforme de l'allocation des moyens aux établissements scolaires ont été présentées en décembre 2014, et signant une volonté d'offrir à tous les élèves des chances égales de réussite.

La ministre de l'Éducation nationale a reconnu dans le même temps que la France « ne donne pas les mêmes chances de réussite à tous ses élèves » et que « la France est le pays européen le plus affecté par le déterminisme social, qui ne se traduit pas seulement par une perte de chance pour certains élèves mais par une dégradation du niveau de tous les élèves, y compris les meilleurs ».

L'École échoue donc non seulement dans sa mission principale mais, comme le soulignait déjà le Bilan Innocenti 9 de l'UNICEF en 2010, « Les enfants laissés pour compte », l'École française ne parvient pas à réduire les inégalités entre les élèves. L'enquête Pisa 2012 de l'OCDE démontre même qu'entre 2003 et 2012, le poids de l'origine sociale sur les performances des élèves de 15 ans a augmenté de 33 % en France, plaçant notre pays en queue de peloton des pays européens en matière d'équité dans l'éducation. Par ailleurs, la Consultation nationale menée par l'UNICEF France en 2013 et 2014 fait nettement ressortir le lien entre privation matérielle et difficultés à l'école. Selon cette étude, 33,8 % seulement des enfants les plus démunis se sentent en sécurité à l'école alors qu'ils sont 68,4 % à éprouver ce sentiment parmi les enfants qui ne connaissent pas la privation.

La nouvelle approche de l'éducation prioritaire basée sur « un indice social transparent et convergent avec la carte de la politique de la ville », la définition d'indicateurs d'efficacité et la réévaluation tous les quatre ans du dispositif sont donc très pertinents.

Elle vise également à réinjecter de la cohérence et de la lisibilité au sein de multiples dispositifs régulièrement comparés à un « millefeuille ».

La réforme de l'allocation de moyens, selon un nouveau modèle s'appuyant sur 15 profils croisant critères sociaux et territoriaux, s'inscrit dans une démarche d'équité, de justice sociale et de réduction des inégalités. L'attention

devra donc être portée sur les véritables conditions de mixité sociale qui pourront en découler.

Tous les acteurs de terrain doivent être accompagnés désormais pour s'approprier cette nouvelle approche de l'éducation prioritaire qui a trop souvent été réduite à l'allocation de moyens supplémentaires.

Comme le souligne l'Observatoire des Zones Prioritaires (OZP), « l'éducation prioritaire refondée n'est plus dans la logique du « donner plus à ceux qui ont moins » mais dans la logique « d'en faire plus et mieux pour ceux qui sont menacés par la relégation sociale ».

En matière d'abandon scolaire, il faut souligner également une approche nouvelle du ministère de l'Éducation nationale qui reconnaît dorénavant que, chaque année, 140 000 jeunes quittent le système éducatif sans diplôme équivalent au baccalauréat ou à finalité professionnelle. Ces adolescents viennent gonfler les rangs des NEET<sup>11</sup>, ces jeunes qui ne sont ni à l'école, ni en formation, ni sur le marché du travail, au nombre de 11,2 % des 15/24 ans selon le Bilan Innocenti 12 de l'UNICEF en octobre 2014.

En novembre 2014, le ministère a également reconnu que « chaque élève ayant décroché tout au long de sa vie « coûte » 230 000€ soit près de 30 milliards de dette contractée, chaque année ». Devant cette situation inacceptable depuis tant d'années, un plan contre le décrochage scolaire a enfin été défini.

Il est désormais déployé, avec des moyens financiers renforcés (50 millions d'euros supplémentaires seront mobilisés chaque année à partir de 2015), un numéro unique d'assistance et d'information pour les jeunes et leurs parents, le renforcement et la généralisation de dispositifs aux moments clés de l'orientation, la mise en place de parcours de formation initiale et continue consacrés à la prévention du décrochage et dédiés aux enseignants, ainsi qu'un tutorat élève-adulte.

Pour apporter une réponse personnalisée aux différentes difficultés rencontrées, les jeunes en situation de décrochage doivent être pris en charge par des alliances éducatives avec des partenaires externes.

Les pratiques de remédiation innovantes devraient être également encouragées et structurées au niveau national, avec la mise en place d'au moins une structure de rattachement innovante dans chaque académie.

Maintenant que la France a pris la mesure de la problématique du décrochage et de l'ampleur de ses conséquences en matière de déscolarisation et d'abandon scolaire, toute l'attention doit être portée, dans la durée, à l'allocation des moyens qui y sont consacrés et à l'évaluation de l'efficacité du plan mis en place.

<sup>11</sup> NEET signifie "Not in Education, Employment or Training".

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France de consentir des investissements supplémentaires considérables pour garantir le droit de tous les enfants à une éducation véritablement intégratrice qui permette aux enfants issus de tous les groupes défavorisés, marginalisés ou éloignés des écoles d'exercer pleinement ce droit.*

En dehors des enfants en situation de handicap, les enfants les plus discriminés en matière d'accès à l'éducation en France sont certainement les enfants vivant en bidonvilles. Seulement 20 % à 50 % des enfants et adolescents soumis à l'obligation scolaire, vont à l'école, au collège ou plus rarement au lycée.

Le collectif ROMEUROPE estime que « 5 000 à 7 000 enfants roms migrants en France arrivent ou arriveront à l'âge de 16 ans en France sans avoir jamais ou presque été scolarisés.<sup>12</sup> »

Les principales entraves à la scolarisation sont les conditions de vie précaires, les évacuations successives et le peu d'empressement de certains élus locaux pour procéder à l'inscription administrative des enfants.

À ce sujet, le Rapport d'Amnesty international de septembre 2013 explique que « Les conditions de vie dans les campements informels influent incontestablement sur la fréquentation et la réussite scolaire des enfants roms. »

De son côté la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) souligne dans un communiqué d'août 2013, les entraves récurrentes au niveau local : « les familles doivent faire face à des refus d'inscription à l'école de la part des communes, aux motifs – non conformes à la réglementation – qu'elles n'ont pas de certificat de domiciliation ou d'hébergement.<sup>13</sup> »

Déjà en octobre 2012, le Défenseur des droits avait alerté le Premier ministre quant au phénomène de déscolarisation des enfants des bidonvilles en raison des opérations d'évacuation.

Ces évacuations et démantèlements successifs ont des conséquences extrêmement néfastes sur la scolarisation des enfants. L'évacuation de terrain est un événement traumatisant pour les enfants qui les amène parfois à ne plus vouloir aller à l'école pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois...

Tandis que la ministre déléguée à la réussite éducative avait publié, en septembre 2012, trois circulaires rappelant les grands principes de protection et d'accès à l'éducation, force est de constater que les ruptures successives dans les parcours scolaires des enfants grandissant en bidonville perdurent et retardent considérablement, voire annihilent les apprentissages fondamentaux, condition sine qua non pourtant d'une intégration réussie.

*Le Comité recommande à la France de redoubler d'efforts pour que toutes les dispositions de la Convention et ses deux Protocoles facultatifs soient bien connues et comprises par les adultes comme par les enfants sur l'ensemble du territoire.*

La loi d'orientation et de programmation pour la Refondation de l'école de la République de juillet 2013 traduit, de façon globale, une volonté politique de repenser la place de l'enfant dans le système éducatif.

Si l'on considère plus spécifiquement la place accordée aux droits de l'enfant, on peut noter qu'ils y ont une nouvelle place : la transmission de l'exigence du respect des droits de l'enfant est maintenant consacrée dans les missions de l'école primaire.

Au-delà de ces orientations globales, il est possible de continuer à s'interroger sur la façon dont les droits de l'enfant seront effectivement portés à la connaissance des élèves et mis en œuvre par eux.

La loi d'orientation pose le principe d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture, qui doit permettre la poursuite d'études, la construction d'un avenir personnel et professionnel et préparer à l'exercice de la citoyenneté.

De toute évidence, le projet de Socle commun est traversé par les principes de la Convention relative aux droits de l'enfant, en ce sens qu'il affirme la place active de l'enfant dans ses apprentissages, de même que la nécessaire contribution de l'éducation aux compétences des enfants, à son autonomisation et à son épanouissement. Il est toutefois à regretter que la Convention relative aux droits de l'enfant ne soit pas citée a minima dans les propos liminaires du texte, ce qui permettrait d'une part de réaffirmer de façon symbolique et volontaire l'engagement de l'État dans le respect des droits de l'enfant et, d'autre part, d'assurer que ceux-ci soient ensuite bien traités dans les programmes, mais aussi bien intégrés aux pratiques pédagogiques.

Les programmes scolaires sont, quant à eux, en cours de réécriture à la date de la rédaction de ce rapport. Un projet d'enseignement moral et civique présente des progrès, comparé aux programmes actuels, dans la référence aux droits de l'enfant. La dimension qui leur est donnée reste toutefois insuffisante.

<sup>12</sup> La non-scolarisation des enfants Roms migrants en France - Publié le 10 mars 2010, p.7

<sup>13</sup> CP CNCDH 2 août 2013, p.6

À ce stade, on peut supposer qu'il sera question des droits de l'enfant une fois par cycle de scolarité (encore que la Convention ne soit nommément citée que pour le cycle 2), dans l'espoir que les programmes scolaires pourront assurer que ceux-ci seront abordés a minima à chaque année de la scolarité.

Reste également à renforcer la formation des enseignants dans ce sens, les nouvelles modalités de formation des enseignants laissant au libre arbitre de chaque École supérieure du professorat et de l'éducation d'intégrer ou non les droits de l'enfant dans les enseignements dispensés, tant en termes de contenus que de pratiques pédagogiques.

Connaissance et mise en œuvre de leurs droits par les enfants prennent tout leur sens non seulement dans l'objectif du développement personnel de chacun mais aussi de la construction du vivre-ensemble. Celle-ci ne peut cependant pas se faire sans l'ouverture de l'École à toutes les dimensions de la vie de l'enfant, notamment par le renforcement indispensable du lien parents-Ecole, de même que le rôle clé que devrait jouer l'École dans l'éducation aux médias et à l'usage d'Internet. Ceci étant, il faut souligner les efforts déployés par le ministère de l'Éducation nationale dans la lutte contre le cyber-harcèlement et, parallèlement, contre les violences en milieu scolaire. ■

### 3 L'éducation en France : un fossé inégalitaire persistant entre les élèves scolarisés, un véritable gouffre à franchir pour tant d'autres enfants qui n'y ont pas encore accès...

#### Recommandation n°8

Instaurer des passerelles entre les différents systèmes de prise en charge et d'accompagnement des enfants en situation de handicap afin d'introduire plus de souplesse administrative et de fluidité dans les parcours. Instaurer un droit au diagnostic précoce et à un accompagnement approprié. Reconnaître par des mesures concrètes un droit au répit pour les familles.

#### Recommandation n°9

Assurer à tous les enfants en France un égal accès à l'éducation, avec une attention particulière concernant les enfants vivant en bidonvilles, les mineurs isolés, les enfants en situation de handicap, en conformité avec la législation en vigueur en France et dans le plein respect de la Convention relative aux droits de l'enfant.

#### Recommandation n° 10

Allouer les ressources suffisantes au Plan contre le décrochage scolaire. Effectuer une évaluation très précise et régulière de ce plan en mesurant notamment son impact sur le taux de jeunes NEET.

#### Recommandation n° 11

Intégrer les droits de l'enfant dans les programmes scolaires afin que chaque enfant puisse, à chaque année de sa scolarité, aborder les principes et les enjeux portés par la Convention relative aux droits de l'enfant et les mettre en œuvre au sein même de l'École.

#### Recommandation n° 12

Former les personnels de l'Éducation nationale à la connaissance et à la mise en œuvre des droits de l'enfant.

#### Recommandation n° 13

Encourager des pédagogies actives valorisantes favorisant la participation des élèves à leurs apprentissages et à la vie scolaire.

#### Recommandation n° 14

Allouer les moyens nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de la stratégie du ministère de l'Éducation nationale pour faire entrer l'École dans l'ère du numérique, et notamment pour une éducation renouvelée aux médias, à l'information et à l'usage responsable d'internet et des réseaux sociaux.



# Des enfants et adolescents qui grandissent encore en bidonville, laissés pour compte...

De trop nombreux enfants et adolescents vivent en bidonvilles en France. Leur situation est particulièrement préoccupante. L'accès à leurs droits les plus fondamentaux est loin d'être assuré. Malgré des initiatives multiples, notamment de la société civile, il n'y a toujours pas de réponse coordonnée assurant une protection minimale, un accès durable à l'éducation et à la santé pour ces enfants. Ils comptent pourtant parmi les plus vulnérables sur le territoire.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies demande instamment à la France de poursuivre ses efforts pour éliminer les disparités régionales, de prendre des mesures pour prévenir et combattre la discrimination persistante et la stigmatisation dont sont victimes les enfants étrangers et les enfants appartenant à des groupes minoritaires, et de créer un climat de progrès social, de justice et d'égalité.*

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies invite instamment la France à prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les cas de discrimination contre les enfants dans tous les secteurs de la société donnent lieu à des mesures effectives.*

La protection contre toute forme de discrimination commence par la garantie de conditions de vie dignes donnant un accès aux droits économiques et sociaux.

Selon un état des lieux réalisé fin 2013 par la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et l'Accès au Logement (DIHAL), environ 17 000 personnes vivent dans près de 400 bidonvilles en France. Le nombre d'enfants vivant en bidonville pourrait atteindre de 8 000 à 10 000 individus, selon le sociologue Olivier Peyroux et les associations travaillant au côté de ces populations.

UN-Habitat définit le bidonville comme « une zone urbaine très densément peuplée, caractérisée par un habitat inférieur aux normes et misérable ». Cinq critères les caractérisent : l'accès inadéquat à l'eau potable, l'accès inadéquat à l'assainissement et aux autres infrastructures, la mauvaise qualité des logements, le surpeuplement, et le statut précaire de la résidence.

Le plaidoyer de l'UNICEF France souligne d'ailleurs régulièrement que la vie en habitat précaire renforce la vulnérabilité des enfants et adolescents face aux réseaux de traite.

Depuis 2005, la population vivant en bidonville reste constante et les flux de migration se maintiennent ; contrairement à ce qui est souvent avancé et, contre vents et marées, Olivier Peyroux confirme bien que les anciens habitants des bidonvilles arrivent progressivement à s'insérer localement, laissant la place aux primo-arrivants.

Les habitants des bidonvilles sont souvent qualifiés de « Roms ». Pour certains, ils sont effectivement Roms ou d'origine Rom, mais pour beaucoup d'autres enfants, ce sont plus généralement des mineurs en provenance de l'Europe de l'Est. L'UNICEF France, à l'image des associations œuvrant aux côtés des enfants et des familles, choisit d'utiliser l'expression « enfants des bidonvilles ».

En effet, la sémantique joue un rôle capital pour lutter contre les discriminations et il est primordial pour déconstruire les représentations et les préjugés de ne pas utiliser une expression à la fois péjorative, floue, et discriminatoire.

Selon le rapport de la Ligue de Droits de l'Homme de janvier 2014, plus de 21 537 personnes vivant dans 187 campements ont été expulsées par la force en 2013, ce qui représente plus du double qu'en 2012. Cela représente également plus que la totalité de la population vivant en bidonville sur le territoire, ce qui signifie que des familles ont connu plusieurs évacuations forcées en une seule année.

Cette succession de démantèlements a de nombreux effets : une instabilité évidente et le maintien dans une situation de précarité permanente, la peur de l'expulsion et de ne pas retrouver sa famille chaque soir, les images violentes liées aux destructions volontaires des lieux de vie, la rupture dans le travail social entrepris par les associations, la perte des documents administratifs... Les démantèlements ont des conséquences psycho-traumatiques graves sur les enfants et affectent lourdement leur parcours scolaire et leur parcours de vie.

L'accès à la santé pour les enfants vivant en bidonville est très limité. Le rapport d'Amnesty international de septembre 2013 (« Condamnés à l'errance, les expulsions forcées de ROMS en France ») souligne que les évacuations successives ne font que multiplier les obstacles pour le suivi sanitaire des enfants. En effet, le travail de prévention et les soins médicaux sont brutalement interrompus à chaque démantèlement. Outre la destruction des documents donnant accès aux soins, la mobilité des familles à la suite des expulsions les éloigne des centres de santé fréquentés auparavant. Cette situation les oblige à entreprendre de nouvelles démarches à leur arrivée sur un autre territoire.

L'ONG Médecins du Monde publie en juillet 2011 un rapport d'enquête qui met en exergue la couverture vaccinale des populations vivant en bidonville. L'enquête menée dans 4 villes auprès de 281 personnes, montre que 38,5 % d'entre elles possèdent un carnet de santé à jour et que 25 % ont un calendrier vaccinal à jour. Ce constat explique la réémergence de maladies comme la tuberculose, la rubéole...

En réponse à ce constat préoccupant dans la prise en compte des droits de l'enfant, la circulaire interministérielle d'août 2012 tente de proposer un cadre et un accompagnement dans la mise en œuvre des démantèlements.

Ce texte prévoit « *la réalisation d'un diagnostic préalable individualisé des populations présentes, en amont de l'évacuation du lieu de vie, et l'élaboration de solutions alternatives privilégiant le droit commun* ». L'UNICEF France note avec intérêt que, pour la première fois, une approche interministérielle est privilégiée même si sa valeur juridique est relativement faible, cette circulaire témoigne tout de même d'une volonté politique réelle. Néanmoins le titre de la circulaire met bien l'accent sur l'action d'évacuation et ne consacre pas la logique préventive et d'accompagnement des populations comme le préconisent les différents acteurs.

Alors que la DIHAL disposait d'une enveloppe de 4 millions d'euros, dans le cadre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en janvier 2013, pour mettre en place les diagnostics censés proposer à chaque famille des parcours d'insertion, il a été le plus souvent question de mobiliser le parc hôtelier du 115 (Samu social), déjà sur-sollicité et très souvent inadapté à la situation des familles.

Ces dernières, par défaut, préfèrent rester en périphérie proche de Paris, privilégiant malheureusement la rue, avec ses dangers particulièrement importants pour les enfants, et le développement des trafics de logements dans les bidonvilles.

En France en 2013, le collectif « les Morts de la Rue » faisait état du décès de 15 enfants de moins de 15 ans, à la rue. Un chiffre en forte hausse par rapport à 2012, en corrélation malheureusement avec l'augmentation du nombre de familles hébergées par le Samu social ou vivant dans des bidonvilles. Dix d'entre eux appartenaient à la communauté Rom.

Le constat partagé par les différents acteurs de la société civile montre que les diagnostics n'aboutissent que trop rarement à des propositions satisfaisantes et à la mise en place de parcours d'insertion.

Dans la réalité, les déplacements se poursuivent dans un mouvement continu en remettant en question systématiquement le fragile suivi social et l'accès aux soins.

Cette situation a pourtant été pointée du doigt à plusieurs reprises. Dans un communiqué publié en août 2013, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) a présenté une série de recommandations pour lutter contre les préjugés, mettre un terme aux évacuations sans solutions alternatives, etc... Elle en profite aussi pour rappeler le gouvernement à ses obligations de garantir l'accès à l'éducation et l'accès aux soins et à la santé.

En septembre 2010 et 2013, la Commissaire à la justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté de la Commission Européenne a interpellé la France, jusqu'à menacer d'engager une procédure d'infraction pour son traitement de la situation des populations Roms. Elle a rappelé, par la suite, que, sur les sept dernières années, l'Union européenne a mis à la disposition des États 50 milliards d'euros pour aider à l'intégration des personnes défavorisées, dont les Roms. La France, à elle seule, aurait pu utiliser 4 milliards d'euros : « *Nous avons mis l'argent sur la table. Il pourrait servir aux maires et je vois que cet argent n'est pas utilisé* », a alors déploré la Commission à la justice, regrettant l'absence de « projet d'insertion ».

De son côté, en 2010, le Parlement européen se déclarait « *vivement préoccupé par les mesures prises*

*par les autorités françaises ainsi que par les autorités d'autres États membres à l'encontre des Roms et des gens du voyage prévoyant leur expulsion [et] les [priant] instamment de suspendre immédiatement toutes les expulsions de Roms* ».

Il estimait alors que les mesures de renvoi de Roms « *constituent une discrimination fondée sur la race et l'appartenance ethnique* » et s'inquiétait vivement de « *la rhétorique provocatrice et ouvertement discriminatoire qui a marqué le discours politique au cours des opérations de renvoi des Roms dans leur pays* » en France.

Un rapport international de l'UNICEF publié en avril 2014 appelle les gouvernements européens à placer résolument les enfants au centre des politiques d'inclusion des populations Roms. L'UNICEF veut mobiliser les États européens sur les enjeux de malnutrition, d'accès à la santé et à l'éducation, d'aide à la parentalité ainsi que l'amélioration du niveau de vie des familles.

Loin de favoriser l'intégration, voire l'inclusion des enfants, la politique française menée à l'encontre des populations vivant en bidonville, sur le territoire national, renforce la discrimination à leur égard alors que ces enfants comptent parmi les plus éloignés de l'accès aux droits fondamentaux. ■

## 4 Des enfants et adolescents qui grandissent encore en bidonville, laissés pour compte...

### Recommandation n° 15

Favoriser une stabilisation des familles vivant en bidonville en mettant un terme aux démantèlements erratiques et successifs des campements, en appliquant à la lettre la circulaire interministérielle d'août 2012, et en permettant l'accès aux dispositifs sociaux de droit commun respectueux des droits de l'enfant.

### Recommandation n° 16

Diffuser des campagnes de communication pour le grand public et des outils pédagogiques déconstruisant les stéréotypes à l'égard des enfants et familles vivant en bidonville. Sanctionner toute forme de stigmatisation et de discrimination des élus de la République à l'égard des populations en bidonvilles.

### Recommandation n° 17

Solliciter résolument les ressources allouées au niveau européen pour que la France devienne enfin un pays moteur et acteur de l'intégration des populations Roms sur son territoire, avec l'appui de la Commission européenne et du Parlement européen.



# Des mineurs isolés encore traités comme des étrangers plutôt que comme des adolescents à protéger.

Les mineurs isolés étrangers (MIE) sont d'abord et avant toute chose des enfants et des adolescents qui sont seuls sur le territoire français, privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Au nombre de 8000 à 10000 (personne ne sait réellement combien ils sont), leur situation est préoccupante, à plus d'un titre, car ils comptent parmi les plus vulnérables. La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance avait inscrit à son fronton que la protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les MIE et d'assurer leur prise en charge. Malgré des efforts des pouvoirs publics, force est de constater que l'accès aux dispositifs de droit commun est semé d'embûches pour ces adolescents, encore trop souvent livrés aux réseaux de traite des êtres humains.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies note également avec préoccupation que les mineurs non accompagnés ne bénéficient pas systématiquement de services sociaux et éducatifs [...] et que les enfants non accompagnés admis sur le territoire de la [France] n'ont pas de statut juridique clairement défini.*

Comme le rappelle la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) dans un avis de juin 2014, la notion d'isolement doit être suffisante pour démontrer la vulnérabilité des MIE et organiser dès lors une prise en charge protectrice.

Les enfants étrangers, qu'ils soient isolés ou non, ont le même droit à la protection que tous les autres enfants. Ce qui devrait aller de soi, ces dispositions étant inscrites dans la loi, est encore trop souvent remis en cause par certains Conseils généraux qui ne répondent pas à leurs obligations.

Depuis 2011, un véritable bras de fer entre l'État français et les Conseils généraux s'est établi.

Plusieurs Conseils généraux ont tour à tour pris la décision de suspendre unilatéralement, par arrêté, l'accueil des MIE par leurs services. Comme l'exprime la CNCDH dans son avis de juin 2014, « *l'intérêt supérieur de l'enfant se trouve depuis lors mis à mal par ce ping-pong institutionnel entre l'État et les départements* ».

En effet, les tensions entre les conseils généraux, en charge de la protection de l'enfance, et l'État, compétent en matière de maîtrise des flux migratoires, dure depuis longtemps, au détriment des MIE principaux concernés et impactés.

En mai 2013 et réponse à cette situation, la garde des Sceaux a pris une initiative, par voie de circulaire en définissant un protocole mettant en œuvre un dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation afin de faciliter une répartition équitable de l'accueil des MIE sur le territoire national métropolitain.

Bien que cela constitue un signe encourageant car potentiellement signe d'un nouvel engagement de l'État en matière d'accueil des MIE, de nombreuses interrogations ont émergé rapidement et perdurent depuis.

Le rôle flou du juge des enfants dans le dispositif, le respect aléatoire par les départements des décisions de répartition des MIE et la non prise en compte de la parole des adolescents isolés sont autant d'éléments qui imposent de revoir le dispositif.

Comme le précise la CNCDH dans son avis, « il convient de rappeler qu'une simple circulaire ne peut résoudre à elle seule les problèmes importants auxquels sont confrontés à la fois les MIE et les structures qui les accueillent. Il est donc urgent que les pouvoirs publics s'engagent dans une politique d'envergure par une approche non segmentée des problématiques ». La CNCDH exige par ailleurs que « les MIE bénéficient « réellement » de l'ensemble des droits reconnus à tout enfant présent sur le territoire français, des droits non pas théoriques et illusoire, mais concrets et effectifs ».

Par ailleurs, le rapport mené par les trois Inspections générales des affaires sociales, des services judiciaires et de l'administration, publié en décembre 2014, confirme nombre des préoccupations des associations de terrain et des institutions indépendantes.

La difficulté des recours en justice, la non prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'absence de cadre juridique clair autour de l'évaluation et la pérennité du dispositif sont autant de questions qui restent sans réelle réponse à ce jour. Pendant ce temps, et au moment où les débats politiques se crispent autour de la question migratoire, des centaines d'adolescents vivent à la rue.

*Compte tenu de l'observation générale n° 6 du Comité des droits de l'enfant des Nations unies concernant le traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine, le Comité engage instamment la France à [notamment] prendre toutes les mesures nécessaires pour que la décision de placement en zone d'attente puisse être contestée et mettre à la disposition des enfants non accompagnés et des enfants placés en zone d'attente des moyens d'assistance psychologiques adaptés, et les protéger de l'exploitation, en particulier en contrôlant strictement l'accès à ces zones.*

Environ 500 enfants et adolescents seraient maintenus en zones d'attente chaque année, selon le rapport « Perdus en zone d'attente » de Human Rights Watch (HRW) de 2009. Ces jeunes n'ont pas accès à une procédure régulière contrairement aux jeunes présents sur le territoire national.

En effet, du fait de leur présence en zone d'attente, ils ne sont pas considérés comme étant présent sur le sol français, situation discriminatoire par excellence. Au-delà de la privation de liberté qui doit rester une mesure de dernier recours, ils risquent un examen expéditif de leur demande d'asile et se retrouvent parfois enfermés avec des adultes.

Pourtant, la Cour de Cassation a établi en 2009 qu'un enfant en zone d'attente, se trouve de fait en France... Les autorités françaises semblent ne pas prendre en compte cet arrêt poursuivant actuellement une politique discriminatoire.

Par ailleurs, Human Rights Watch reconnaît que « la France a, avec le soutien de l'Union Européenne, construit un espace mineurs dans la zone d'attente de l'aéroport de Roissy, mais il est trop petit pour y maintenir tous les mineurs étrangers isolés. Au moins à une occasion en 2013, plus de la moitié des mineurs maintenus ont été placés avec les adultes ».

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies engage instamment la France à [notamment] nommer systématiquement un administrateur ad hoc comme le prévoit la législation de la France.*

Désigné par un juge, l'administrateur ad hoc a pour mission de représenter l'enfant mineur, de protéger ses intérêts et d'exercer, en son nom, les droits reconnus à la partie civile, en substitution aux représentants légaux.

Force est de constater à ce jour que l'accès à un administrateur ad hoc, soutien fondamental pour les mineurs isolés, est loin d'être automatique. Le nombre, la répartition et surtout la formation des personnes, généralement bénévoles, ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins exponentiels, qui plus est, depuis quelques années.

Les administrateurs ad hoc disposent en outre de ressources très limitées pour répondre au besoin d'assistance des enfants face aux procédures complexes, en particulier concernant la détermination de leur âge, lorsqu'un doute surgit. Certains mineurs ne recevraient aucune assistance, en particulier dans les zones d'attente de Marseille ou de Lyon selon le rapport de HRW.

Un événement de plaidoyer co-organisé par l'UNICEF France en septembre 2012, sur le thème de la demande d'asile des mineurs isolés étrangers, a mis en exergue une étude comparative européenne.

À l'issue de cette réflexion, trois recommandations majeures étaient ressorties : la nécessité d'une nomination systématique d'un représentant légal pour toute la durée de la procédure ; l'assurance d'une formation spécifique et de l'indépendance de ce tuteur ; et enfin « la nécessité d'entendre l'enfant sur son représentant légal et de mettre en place une évaluation de celui-ci ».

Ces recommandations sont symptomatiques de l'ampleur du travail qui reste à réaliser sur l'ensemble du territoire.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies renouvelle sa recommandation précédente et demande instamment à la France d'introduire des méthodes récentes de détermination de l'âge qui se sont avérées plus précises que les examens osseux actuellement utilisés.*

Selon l'avis de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) de juin 2014, « des tests osseux continuent à être systématiquement ordonnés dans le ressort de nombreux tribunaux de grande instance, alors même que les jeunes isolés étrangers sont en possession d'un acte d'état civil ou d'une pièce d'identité ».

Malgré l'important plaidoyer déployé par les associations de terrain et des institutions indépendantes depuis plusieurs années, appuyé par l'expertise du Comité Consultatif National d'Éthique, de l'Académie nationale de médecine ou encore du Haut Conseil de la Santé Publique dans une note mise à jour en janvier 2014, les tests osseux restent le dispositif privilégié par les pouvoirs publics pour décider du sort de ces adolescents, primo arrivants, malgré leur grand manque de fiabilité et de précision.

Au-delà d'une méthode totalement inadaptée, faire subir des examens osseux ou d'autres examens uniquement physiologiques à des adolescents isolés, vulnérables, sans explication, reste traumatisant. De plus, ces jeunes se plient bien souvent à cette expertise sans que leur accord ait été recueilli et sans accompagnement... Pour dénoncer une nouvelle fois cette situation, l'UNICEF France a rejoint l'appel collectif initié par Réseau Éducation Sans Frontières (RESF) pour dénoncer ces pratiques, en janvier 2015.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à [la France] d'adopter de nouvelles mesures pour lutter contre la traite des enfants à des fins d'exploitation sexuelle et d'autres formes d'exploitations.*

Aux fins de l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention des Nations-Unies contre la criminalité organisée visant à prévenir, réprimer et punir la

traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (dit « Protocole de Palerme »), l'expression « traite des êtres humains » (TEH) désigne « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes ».

Force est de constater que la problématique de la traite des enfants nécessite un engagement plus fort de la part des pouvoirs publics français. Ne serait-ce que sur un plan purement comptable, personne ne dispose de chiffres fiables qui permettraient au moins de constituer une contribution à l'élaboration d'une réelle politique publique de protection à l'égard de la TEH.

En janvier 2013, le rapport remis par le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) concernant l'évaluation de l'application de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (entrée en vigueur en février 2008), est venu confirmer ces lacunes.

L'absence de statistiques masque en effet l'importance du phénomène et n'incite pas au développement de politiques adaptées selon le sociologue Olivier Peyroux, l'un des meilleurs experts de cette problématique.

Malgré l'absence de transposition en droit français, dans les temps, la directive UE 2011-36 du Parlement européen est désormais invocable et applicable en droit français. Cette directive insiste sur la protection des victimes, notamment sur la traite des mineurs qui n'est pas toujours effective en France. À l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme de protection des mineurs au niveau local, de personnel éducatif formé sur la question, ni de structures spécialisées pour les situations urgentes ou nécessitant une protection renforcée.

La directive européenne 2011-36 donne des indications très claires également concernant les victimes contraintes à commettre des délits. Très clairement, à partir du moment où des soupçons de traite existent, le mineur ne peut être poursuivi pour les faits qu'il aurait commis. Il devrait relever alors aussitôt et pleinement d'un régime de protection, ce qui, comme le souligne le rapport du GRETA n'est pas le cas en France.

Pour autant, aujourd'hui encore en France, l'absence d'un mécanisme d'identification des victimes de TEH et d'un « statut de victime » et de sérieuses carences dans la formation des professionnels en charge ne permettent pas au dispositif de protection d'être performant et les réponses répressives sont malheureusement privilégiées.

Un plan d'action national contre la TEH a été finalement présenté en mai 2014 par le gouvernement.

Il faut souligner la forte volonté qui y est exprimée de faire de la lutte contre la TEH « *une politique publique à part entière* ».

Cependant des inquiétudes persistent concernant la prise en compte des problématiques spécifiques à la situation des mineurs alors que le plan d'action national souligne pourtant que ces derniers représentent un

nombre toujours plus important dans les situations de TEH en France et en Europe, adolescents « invisibles » vivants des situations de vulnérabilité parmi les plus extrêmes. Aujourd'hui, de l'avis de plusieurs experts et des organisations de terrain, les adultes victimes de TEH sont mieux protégés que les enfants.

Autre sujet de préoccupation pour l'UNICEF France, le calendrier de mise en œuvre du plan national n'a pas été précisé, près de 8 mois après avoir été adopté, et aucune indication budgétaire n'a été donnée quant aux futurs moyens alloués aux dispositions annoncées.

La gravité du constat posé depuis de nombreuses années par les acteurs de terrain et confirmé par l'initiative gouvernementale nécessite désormais une concrétisation législative et une transposition des mesures annoncées dans les meilleurs délais. ■

## 5 Des mineurs isolés encore traités comme des étrangers plutôt que comme des adolescents à protéger.

### Recommandation n°18

S'inspirer des bonnes pratiques des pays européens pour que la France accueille enfin sans discrimination les mineurs isolés, non accompagnés, en mettant un terme au débat entre l'État et les Conseils généraux concernant la prise en charge des adolescents privés de leur famille et en appliquant à la lettre la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

### Recommandation n°19

Mettre un terme définitif, sur l'ensemble du territoire français, à la pratique des examens osseux ou d'autres examens uniquement physiologiques afin de déterminer l'âge des mineurs isolés et privilégier les bonnes pratiques onusiennes dans ce domaine; en dernier recours le doute concernant l'âge des adolescents doit bénéficier aux jeunes.

### Recommandation n°20

Concrétiser les dispositions prises dans le Plan national de lutte contre la traite des êtres humains concernant les enfants et adolescents; doter le plan de ressources adaptées aux enjeux de la problématique de la TEH et procéder à une évaluation régulière de l'application de ce plan, en lien avec les acteurs de terrain.

# Un territoire national, des pratiques multiples. La France, entre disparités, inégalités et discrimination.

La décentralisation a accentué les inégalités entre les enfants vivant en France métropolitaine comme ultramarine ; elle a engendré de fait des disparités importantes, incompatibles avec le plein respect de l'accès aux droits fondamentaux de tous les enfants, français ou étrangers, isolés ou vivant en famille.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies engage instamment la France à mettre en place un organisme chargé de la coordination globale de la mise en œuvre de la Convention et de ses deux protocoles facultatifs entre l'échelon national et celui des départements, y compris les départements et territoires d'outre-mer, en vue de limiter et, si possible, d'éliminer toute possibilité de disparité ou de discrimination [...].*

Par un long processus, la France, qui était un État unitaire très centralisé, devient progressivement déconcentré et décentralisé. La décentralisation est consacrée par l'article 1er de la Constitution, selon lequel « l'organisation [de la République française] est décentralisée ».

Dans ce mouvement de réorganisation territoriale et fonctionnelle, l'État unitaire a donc transféré certaines compétences. Les collectivités territoriales jouissent de la personnalité morale, de moyens et de compétences propres, donc d'une certaine autonomie locale. Celle-ci s'exerce dans le cadre de la loi et sous le contrôle de l'État.

Malheureusement, le mouvement de décentralisation engagé depuis les années 1980 est souvent synonyme de fortes disparités et signe une absence d'équité vis-à-vis des enfants confrontés, parfois difficilement, à cette réalité dans leur quotidien.

Dans le domaine de la protection de l'enfance, la secrétaire d'État à la famille déclarait en décembre 2014<sup>14</sup> que l'État demeure le garant de la protection de l'enfance et que « son rôle est de donner du sens à la politique publique de la protection de l'enfance, de lui apporter le cadre nécessaire à l'épanouissement des initiatives et des singularités locales, tout en assurant à chaque enfant, sur l'ensemble du territoire, la même qualité de service public, la même attention portée aux difficultés qu'il rencontre.

<sup>14</sup> Intervention de Madame Laurence Rossignol au moment de la discussion de la proposition de loi de Madame Michèle Meunier au Sénat.

*Car, nous le savons, de nombreuses disparités existent : certains territoires ont fait leur la culture du maintien du lien familial, d'autres favorisent le placement... Selon que vous vivez d'un côté ou de l'autre des limites d'un département, votre destin peut en être totalement modifié ! ».*

En effet, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a affirmé la place des Conseils généraux comme chef de file de l'Aide Sociale à l'Enfance. Aussi, les budgets varient-ils suivant les moyens dont disposent les départements. La réalité des territoires - historique, démographique, économique... - ne peut être gommée et cette situation engendre des disparités de traitement des enfants et des familles.

Par exemple, la décision de placement d'enfant dans une famille d'accueil peut parfois conduire à disperser des fratries; dans certains départements, l'enfant bénéficie de la possibilité de voir ses parents, tandis que dans d'autres départements où les professionnels sont moins bien formés, ces mesures sont très limitées.

Il serait à espérer qu'un enfant faisant l'objet d'une décision de protection puisse, a minima, bénéficier d'une protection identique quelque soit le lieu où il réside sur le territoire. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Les secteurs de la Protection maternelle et infantile (PMI), et celui de la médecine scolaire ne permettent pas d'assurer une égalité d'accueil et d'accompagnement des enfants et de leurs familles sur le territoire national.

Malgré la volonté affichée par le législateur en 2007 (l'entretien du 4e mois, les entretiens médicaux de suivi des enfants à 3 ans, 6 ans, 9 ans, 12 ans), la PMI et la médecine scolaire sont des secteurs sinistrés. Les associations constatent que les examens scolaires ne sont pas réalisés comme ils devraient l'être.

Dans le domaine de la justice des mineurs, l'une des difficultés générales résulte aussi de la répartition des tâches entre l'État et les collectivités locales (département-région). Des actions ne peuvent être menées actuellement faute de clarté sur la répartition des responsabilités de chacun des niveaux.

Il existe théoriquement une politique nationale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) avec une déclinaison sur neuf régions mais des écarts très importants sont à déplorer entre le niveau national et les déclinaisons sur les territoires. La mesure de réparation pénale en est un exemple criant. Sur les territoires, elle peine à se décliner. Le manque de coordination entre les échelons national et régional entraîne une absence d'équité pour les adolescents susceptibles d'en bénéficier.

Prenons deux régions à titre d'illustration. L'Île de France tout d'abord : en Seine-Saint-Denis, on dénombre 800 mesures exercées par an; dans le Val-d'Oise, 300 mesures par an; à Paris, 200 mesures annuelles. La région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ensuite, où plus aucun service associatif ne fait de réparation pénale... Pourquoi cette différence ? Cela dépend uniquement de la conviction des magistrats quant à l'utilité et à la pertinence de la mesure de réparation pénale...

Dans le domaine de l'éducation, d'autres formes d'inégalités territoriales sont observables : les enfants dans les Zones Urbaines Sensibles (ZUS) sont particulièrement touchés par la pauvreté mais également par un fort sentiment d'insécurité qu'ils ont exprimé lors de la deuxième édition de la Consultation nationale des 6/18 ans de l'UNICEF France en 2014. Selon l'Observatoire National des Zones urbaines sensibles (ONZUS), « *Le taux de pauvreté est près de trois fois plus élevé en ZUS que hors ZUS*<sup>15</sup> ». La pauvreté dans ces quartiers touche particulièrement les jeunes.

« *La moitié des moins de 18 ans résidant en ZUS vit sous le seuil de pauvreté* ». Outre l'entretien d'un très fort sentiment de discrimination, cette réalité génère des problématiques en termes de scolarité de ces élèves.

« *On comptait à la rentrée 2011-2012 environ 400 000 élèves du secondaire qui résidaient en ZUS. Illustration des difficultés de ces quartiers, parmi les 227 000 collégiens, une majorité (62,4 %) étudie dans un établissement de l'éducation prioritaire.* »

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies exhorte la France à garantir une protection complète contre la discrimination dans le domaine des droits économiques et sociaux, sur la base de la race, de l'origine, de la couleur, du nom, de l'origine ethnique ou sociale, du nom ou d'autres motifs. Il demande instamment à la France de poursuivre ses efforts pour éliminer les disparités régionales [...].*

Les disparités géographiques et socio-économiques accentuent les inégalités entre les enfants français ultramarins et métropolitains. Les situations de pauvreté, connues depuis longtemps malheureusement, y sont particulièrement exacerbées.

La question a pris beaucoup plus d'acuité en France depuis la départementalisation de Mayotte (101<sup>e</sup> département français), en mars 2011.

<sup>15</sup> Rapport de l'ONZUS 2013.

Au printemps 2013, le Défenseur des droits s'est positionné fortement et a attiré une nouvelle fois l'attention des pouvoirs publics, à la suite de nombreuses associations, sur « *la situation particulièrement alarmante qui est réservée aux mineurs présents sur le sol mahorais, notamment les mineurs étrangers* ».

Selon un rapport de mission<sup>16</sup> du Défenseur des droits, et à titre d'exemple, sur la seule protection des droits de l'enfant à Mayotte : « *Les moyens accordés par le département à l'aide sociale à l'enfance sont, en outre, très insuffisants au regard des actions devant être engagées. Le budget ASE (Aide sociale à l'enfance) est, en effet, de l'ordre de 2 % contre 55 % à 60 % pour les autres DOM.* » Et « *En métropole, le poste ASE est le 3e des dépenses d'action sociale avec 102 € / habitants. Pour Mayotte, avec un même ratio pour 212 645 habitants, le budget devrait être de 21 m€ or il n'est que de 1,8 m€ (chiffre non stabilisé).* »

Le sénateur de Mayotte en février 2014 a expliqué lors d'un débat parlementaire qu'il n'existe aucun établisse-

ment dédié à la protection de l'enfance pour une mise à l'abri des enfants dans des situations extrêmes et « *le seul foyer de l'île, qui ne compte que sept places, est dédié à l'enfance délinquante* ».

Le Défenseur des droits a proposé « *l'installation d'une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs* » et « *le déploiement, à compter pour une durée déterminée, d'une mission d'appui composée d'agents publics volontaires pour mettre en œuvre ces objectifs.* »

En février 2015, l'UNICEF France et ses partenaires ne constatent aucun progrès sur le sujet.

Les défis sont certes nombreux, pour autant la situation hors norme des enfants de Mayotte ne peut perdurer entre immobilisme et indifférence. ■

<sup>16</sup> Compte rendu de mission sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte d'Yvette Mathieu, mars 2013.

## 6 Un territoire national, des pratiques multiples. La France, entre disparités, inégalités et discrimination.

### Recommandation n° 21

Assurer le déploiement complet du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) qui a pour vocation de réduire les inégalités, assurer la continuité territoriale et développer les territoires au bénéfice des habitants. Allouer au CGET des ressources suffisantes pour remplir l'ensemble de ses missions, en particulier concernant l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques sur les territoires fragiles.

### Recommandation n° 22

Harmoniser l'ensemble des dispositifs sur les territoires, pour assurer une égalité d'accès aux dispositifs de droit commun tels que la Protection Maternelle et Infantile ; refondre si nécessaire les dispositifs en fonction de critères sociaux et territoriaux objectifs à l'image de la réforme de l'éducation prioritaire.

### Recommandation n° 23

Faciliter et encourager la création d'établissements de l'Aide Sociale à l'Enfance ou habilités au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance sur l'île de Mayotte afin de répondre en partie à la situation de détresse criante des enfants et adolescents isolés. Procéder à l'installation d'une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île de Mayotte et au déploiement d'une mission d'appui tel que demandé par le Défenseur des droits.



# Protéger les enfants : un système plus qu'un projet. La protection des enfants contre toute forme de violence n'est pas encore assurée en France.

Le droit à la protection est un droit fondamental des enfants et le premier devoir des adultes qui les entourent. Assurer la protection des enfants contre toute forme de violence est également une responsabilité inhérente aux pouvoirs publics. Bien au-delà des missions assurées par les services départementaux de l'Aide Sociale à l'Enfance et du système global de protection de l'enfance, il s'agit d'une véritable mission régalienne qui peine encore à garantir aujourd'hui à tous les enfants en France, et en particulier aux plus vulnérables d'entre eux, une protection à la hauteur des violences, atteintes, brutalités, négligences, mauvais traitements ou exploitation qui les menacent bien trop souvent.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France de veiller à ce que chaque enfant soit protégé contre toutes les formes de violence physique, sexuelle et psychologique pour prévenir et combattre la violence et la maltraitance [en utilisant particulièrement les recommandations de l'étude des Nations Unies sur la violence].*

La loi du 5 mars 2007 qui a réformé la protection de l'enfance fait l'objet depuis des mois d'évaluations quant à sa mise en œuvre.

Une proposition de loi a invité en 2014 et 2015 les acteurs politiques et associatifs à se retrouver autour d'ajustements législatifs. Au cours du débat de discussion générale, la secrétaire d'État à la famille a déclaré en décembre 2014 : « Nous sommes arrivés au moment où il n'est plus nécessaire de commander d'autres rapports. Il faut passer à l'acte, c'est-à-dire formuler des préconisations pour harmoniser et faire évoluer les pratiques, mais aussi changer la loi quand cela est nécessaire ».

Par exemple, le rapport de la Consultation nationale des 6/18 ans menée en 2014 par l'UNICEF France fait ressortir que l'un des facteurs de risque concernant le suicide, très présent chez les adolescents (l'idée du suicide concerne 28 % des 12 à 18 ans interrogés et la tentative de suicide, près de 11 % d'entre eux), est le harcèlement sur les réseaux sociaux qui jouerait un rôle crucial dans le passage à l'acte en multipliant les risques par plus de trois.

Sur le seul sujet des violences sexuelles, il serait grand temps également pour la France de changer d'envergure dans les actions de prévention et d'accompagnement mises en place : selon l'association Mémoire traumatique et victimologie, 15 à 20 % des enfants d'une même classe d'âge subirait des violences sexuelles en France.

La majorité des viols et tentatives de viols en France serait commise sur des mineurs. Si l'on rapporte ces chiffres aux études de victimation, il est estimé que 120 000 filles et 22 000 garçons seraient victimes de viols ou de tentatives de viols chaque année.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies demande à la France de redoubler d'efforts pour offrir une assistance appropriée aux parents et tuteurs dans l'exercice de leurs responsabilités parentales, en particulier aux familles qui vivent une situation de crise en raison de la pauvreté, de l'absence de logement adéquat ou d'une séparation.*

L'un des enjeux de la loi de 2007 sur la protection de l'enfance était justement de déplacer le curseur vers plus de prévention. L'objectif était de ne pas attendre que les situations se dégradent pour agir; malheureusement, depuis l'adoption de la loi de 2007, la mise en œuvre d'actions de prévention à l'échelle nationale n'a pas eu lieu et les acteurs locaux n'ont pas été accompagnés à penser la prévention.

Si certains conseils généraux s'engagent dans le soutien à la parentalité, dans l'accompagnement, il s'agit seulement d'actions ponctuelles, parcellisées.

Dès la périnatalité, il y a pourtant un enjeu essentiel à promouvoir cet esprit de prévention universelle.

Le soutien à la parentalité contribue à la prévention en mettant en avant des principes d'action positive pour permettre aux parents de réinvestir leur place dans l'éducation de l'enfant. Il s'appuie sur des potentiels pour valoriser et redonner confiance aux familles. Pour les professionnels, cette approche est valorisante : plutôt que de concentrer leurs interventions sur les aspects négatifs (dysfonctionnements et insuffisances), ils travaillent à partir de points d'appui positifs.

En avril 2014, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales et l'État annonçaient, dans le cadre de la Convention d'objectif et de gestion (COG) le doublement des moyens du soutien à la parentalité et la nécessité de rendre plus lisibles et plus visibles les dispositifs de soutien à la parentalité. Pour autant, aujourd'hui ces objectifs apparaissent difficilement atteignables car les budgets ne semblent pas alloués en conséquence.

Par ailleurs, les dispositions de la proposition de loi de Michèle Meunier sur la protection de l'enfant ne font pas apparaître de propositions qui trancheraient avec les pratiques habituelles, installées, afin d'infléchir les regards et les pratiques de terrain, et de permettre un meilleur travail de construction des liens entre les enfants et leurs parents, lorsque cela est possible.

La disposition en discussion concernant la réforme de la procédure de déclaration judiciaire d'abandon appelle également la plus grande vigilance afin qu'elle reste bien une mesure de protection de l'enfant et qu'elle ne puisse jamais constituer une variable d'ajustement (qui plus est en trompe l'œil) sur le terrain de l'adoption nationale.

Les professionnels n'ont pas actuellement toutes les compétences nécessaires pour avoir une évaluation fine des situations de délaissement.

Il serait pertinent de développer à cette fin des structures similaires aux ORCA (Organisation Régionale de Concertation sur l'Adoption), lesquelles pourraient travailler au niveau territorial sur les situations de délaissement afin de concilier au mieux le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et sa situation familiale.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France d'éviter que des enfants fassent l'objet d'une mesure de protection de remplacement en raison de la faiblesse des revenus de leurs parents.*

« Les enfants recueillis par les services d'aide sociale à l'enfance sont pour 20 % d'entre eux des victimes de maltraitance, mais pour 80 % d'entre eux des enfants de familles en grande précarité, en grande difficulté matérielle. 80 % des parents dont les enfants sont placés à l'ASE ne sont pas des parents maltraitants : ce sont des parents victimes de la crise et des difficultés de vivre et de gagner sa vie aujourd'hui », selon le propre constat de la Secrétaire d'état à la famille lors de l'Assemblée générale de l'UNAF (Union Nationale des Associations Familiales) en juin 2014.

L'incidence de la pauvreté et les conditions de vie des enfants sont manifestement insuffisamment prises en considération dans le domaine de la protection de l'enfance.

Si l'État mettait en œuvre suffisamment en amont les dispositions nécessaires pour pallier les principales conséquences délétères des situations de pauvreté sur les conditions de vie des enfants, bon nombre de placements seraient certainement évités, en diminuant très sensiblement coûts humains et coûts financiers.

Par exemple, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a créé l'Accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) et la Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF). Inscrites dans le code civil et dans le domaine de la protection de l'enfance, il s'agit d'une prestation et d'une mesure visant toutes deux le bien-être des enfants par un soutien actif auprès de parents cumulant des difficultés matérielles et budgétaires.

L'entrée par la gestion du budget est un moyen d'accompagner les familles en souffrance, dans leur très grande majorité engluées dans des parcours d'exclusion, vivant dans la crainte et parfois en résistance face aux autres interventions éducatives.

L'intervention vise alors à remédier à des problèmes urgents tels que le risque d'expulsion locative. Sur cette base, elle vient initier un travail de soutien à la parentalité articulé autour de l'apprentissage de savoir-faire concrets, ayant pour objectif de donner aux personnes les moyens d'agir, de devenir autonomes dans leur gestion, et d'assumer leurs responsabilités à l'égard des enfants.

C'est une mesure de prévention à la décision de placement d'enfant. Elle fait la preuve de son efficacité, permet de sécuriser plutôt que de sanctionner, à un bien moindre coût qu'une mesure de placement. Pour autant, elle est encore trop faiblement mise en œuvre.

Soutenir les familles, c'est aussi soutenir l'enfant et prévenir l'éclatement des familles et des mesures inévitablement traumatisantes et beaucoup plus coûteuses pour la collectivité.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies réitère ses recommandations à la France d'interdire explicitement les châtimens corporels dans tous les contextes, de renforcer les activités de sensibilisation et de promouvoir le principe d'une éducation sans violence.*

25 ans après l'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant, la France n'interdit toujours pas au

sein de la famille le recours aux violences éducatives, physiques comme psychologiques, basées sur les châtimens corporels, la peur, l'humiliation et la privation.

Les recommandations du rapport 2013 du Conseil des droits de l'homme des Nations-Unies, celles du Comité des droits de l'enfant qui en 2004 puis en 2009, ont demandé d'interdire expressément les châtimens corporels dans tous les contextes, y compris la maison, et les conclusions du Comité européen des droits sociaux pour lequel la situation de la France n'est pas conforme à la Charte sociale européenne, sont restées lettre morte.

Comment peut-on encore tolérer que les enfants, personnes vulnérables, fragiles et dépendantes, soient les seuls en France dont les adultes n'aient pas à respecter totalement l'intégrité physique et psychique, et qu'ils puissent taper, gifler, pincer, fesser, humilier sous couvert d'éducation et de droit de correction ?

La méconnaissance des conséquences traumatiques des violences éducatives sur le développement, l'estime de soi et la santé des enfants favorise la tolérance, la banalisation, voire la valorisation des violences éducatives en France. Elle favorise aussi la reproduction de ces violences par les enfants qui les ont subies une fois devenus adultes et parents, favorisant la perpétuation de pratiques néfastes. Il est grand temps d'y remédier. ■

## 7 Protéger les enfants : un système plus qu'un projet. La protection des enfants contre toute forme de violence n'est pas encore assurée en France.

### Recommandation n°24

Affirmer le droit des enfants à une éducation sans violence, y compris au sein de leur famille, par l'inscription d'une mention spécifique dans le code civil. Développer des parcours et outils pédagogiques à destination des parents et futurs parents pour changer durablement les pratiques éducatives.

### Recommandation n°25

Diffuser à une grande échelle des campagnes destinées au grand public afin de prévenir les violences sexuelles à l'encontre des mineurs et d'informer les auteurs potentiels des sanctions pénales encourues. Mettre en place des actions de prévention au sein des établissements scolaires et dans les tiers lieux éducatifs.

### Recommandation n°26

Mettre un terme aux placements d'enfants motivés par une mesure de protection en raison de la faiblesse de revenus de leurs parents et des conditions de vie qui en découlent, au profit d'une politique de lutte contre la pauvreté soutenant la parentalité.

### Recommandation n°27

Accompagner la pleine application des dispositions de la loi de réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007 par les Conseils généraux, véritables « chefs de file », et les autres acteurs concernés. Dans l'esprit de la loi, privilégier les mesures alternatives au placement quand cela est possible et les mesures de prévention telles que la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF).



# La justice des mineurs ne doit pas perdre de vue ses fondamentaux et doit regagner son rang.

Depuis le début des années 2000, la justice pénale des mineurs a fait l'objet de modifications substantielles ou de tentatives de réforme qui tendent vers un glissement de la justice des mineurs vers celle des adultes. Les enfants et adolescents en conflit avec la loi sont avant tout des enfants et adolescents en danger auxquels une justice restaurative, s'inscrivant dans les principes fondateurs de l'ordonnance de 1945, peut apporter des réponses éducatives diversifiées et pertinentes. La réforme attendue par tous les acteurs doit désormais permettre à la France de respecter pleinement l'esprit et la lettre de la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi que l'ensemble de ses engagements internationaux.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies engage instamment la France à **appliquer les normes internationales concernant la justice des mineurs** et l'engage en particulier, compte tenu de son Observation générale sur les droits de l'enfant dans le système de justice pour mineurs à **renforcer les mesures de prévention [...]** et prendre toutes les mesures possibles pour **éviter la stigmatisation [...]**, **ne recourir à la détention qu'en dernier ressort** et pour la durée la plus courte possible [...], **ne pas traiter les enfants de 16 à 18 ans différemment des enfants de moins de 16 ans [...]** développer l'utilisation des mesures de réinsertion et des peines de substitution à la privation de liberté [...]*

En 2009, les experts du Comité des droits de l'enfant s'étaient dit une nouvelle fois préoccupés par la législation et la pratique dans le domaine de la justice des mineurs, qui tendaient à favoriser les mesures répressives plutôt que les mesures éducatives, en particulier depuis les réformes introduites par la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs.

À date, le domaine est en pleine évolution : une note d'orientation de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) a été publiée en septembre 2014 (note stratégique) et un projet de loi d'initiative gouvernementale va être débattu dans le courant de l'année 2015, le « Projet de loi relatif à la justice pénale des enfants et des adolescents ».

La PJJ intervient auprès des jeunes et des familles concernées par la justice des mineurs pour mettre en œuvre à travers ses pratiques la mission éducative que la loi lui confie. L'ambition de cette nouvelle note d'orientation est de « faire de l'organisation réussie de la continuité des parcours des jeunes confiés, le cœur de son action ».

L'UNICEF France note avec intérêt la large concertation menée par la PJJ auprès des professionnels, des acteurs de la justice et des partenaires dans les inter-régions de la PJJ.

Il faut souligner également dans la même note d'orientation l'affirmation selon laquelle « *la justice des mineurs fait partie de la protection de l'enfance et poursuit les mêmes finalités de protection, d'éducation et d'insertion* ».

De son côté, le projet de loi relatif à la justice pénale des enfants et des adolescents, dans l'état actuel du texte, semble également acter un nouvel état d'esprit, bien que son préambule insiste dès les premières lignes sur la nécessité de « réaffirmer [les] devoirs » des enfants et adolescents.

Son préambule stipule : « *Par des réponses plus unifiées, où la spécialisation des instances intervenantes est renforcée, le Gouvernement vise également un objectif à plus long terme. En offrant aux adolescents concernés, ainsi qu'à leur famille, un accompagnement personnalisé, juste et souple, ce projet de loi entend individualiser la réponse pénale au plus près des particularités de chacun. C'est par cette bienveillance dans l'autorité que l'action de justice sera comprise et respectée, et participera à la maturation des intéressés* ».

Les principes fondateurs de la justice des mineurs ont une valeur constitutionnelle reconnue depuis août 2002 : atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, nécessité de rechercher leur relèvement éducatif et moral par des mesures adaptées à leur âge et personnalité, décisions prises par des juridictions spécialisées ou selon des procédures appropriées.

Pour autant, en 2011, la France a décidé de créer des Tribunaux Correctionnels pour Mineurs (TCM), dispositif complètement contraire à l'esprit et à la lettre de la Convention relative aux droits de l'enfant.

En septembre 2012, au moment du dépôt du rapport périodique auprès du Comité des droits de l'enfant, le gouvernement a volontairement choisi d'en faire abstraction et de ne pas mentionner ce dispositif dans son rapport (au motif d'une action politique future qui abrogerait ces dispositions), alors même que la société civile le demandait expressément.

Par ailleurs, à l'occasion d'un débat parlementaire au Sénat sur la réforme pénale, les parlementaires avaient voté la suppression des TCM mais la Commission mixte paritaire (CMP) a préféré suivre la position du gouvernement et ne pas retenir cette évolution législative qui aurait pourtant mis fin, dès l'été 2014, à cette entorse au principe de la spécialisation des juridictions pour mineurs et au dangereux glissement de la justice des mineurs vers celles des adultes.

À l'heure où ce rapport est remis, les TCM existent toujours mais le nouveau projet de loi laisse entrevoir l'espoir de leur abrogation, tout comme, nous l'espérons, une place réelle pour la justice restaurative dont les financements n'ont pourtant cessé de régresser ces dernières années.

À la suite des experts du Comité des droits de l'enfant en 2004 et 2009, l'UNICEF France ne peut qu'appeler de ses vœux le plein respect des standards internationaux dans le domaine de la justice des mineurs par la France et encourager la dynamique impulsée depuis le printemps 2012 dans ce domaine.

« *La France a décidé de reprendre son rang* » a déclaré la garde des Sceaux, le jour du 25<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention relative aux droits de l'enfant. L'UNICEF France veillera à ce que cela se concrétise au plus vite désormais.

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à la France d'établir un âge minimum de la responsabilité pénale conformément à l'article 40 de la Convention [...], en veillant à ce que cet âge ne soit pas inférieur à 13 ans et à ce qu'il soit tenu compte de la capacité de discernement de l'enfant.*

La France continue de privilégier la notion de discernement, qui relève de l'appréciation du juge pénal, pour établir l'âge de la responsabilité pénale, c'est-à-dire l'âge à partir duquel un mineur est reconnu comme ayant la maturité suffisante pour avoir eu conscience de commettre une infraction et d'avoir causé un préjudice.

Le projet de loi sur la justice pénale qui sera débattu en 2015 ne semble pas revenir sur cette disposition, malgré le plaidoyer de l'UNICEF France dans ce domaine.

La France a choisi de signer et de ratifier la Convention relative aux droits de l'enfant qui demande la fixation d'un seuil de responsabilité pénale. C'est un traité international qui prime sur le droit interne.

Les dispositions de la Convention demandent la fixation d'un seuil et le Comité des droits de l'enfant émet des recommandations fermes en la matière. La France n'a pas émis de réserves sur ce point au moment de la signature et de la ratification du traité.

La France reste l'un des derniers pays européens à ne pas avoir fixé de seuil de responsabilité pénale. En Allemagne, en Autriche et en Italie le seuil est de 14 ans, en Suède de 15 ans, et en Espagne et au Portugal de 16 ans.

À la lumière des exigences de la Convention relative aux droits de l'enfant, des recommandations du comité des droits de l'enfant des Nations unies, de l'UNICEF et de la Défenseure des enfants en 2009, l'UNICEF

France demande qu'un seuil de responsabilité pénale soit fixé, à l'âge le plus élevé possible, sans exception prévue et assorti d'un critère complémentaire de discernement. ■

## 8 La justice des mineurs ne doit pas perdre de vue ses fondamentaux et doit regagner son rang.

### **Recommandation n°28**

Abroger le dispositif des Tribunaux Correctionnels pour Mineurs (TCM), contraire à l'esprit et à la lettre de la Convention relative aux droits de l'enfant.

### **Recommandation n°29**

Procéder à la fixation d'un seuil de responsabilité pénale tel que demandé par la Convention relative aux droits de l'enfant et en plein respect des observations générales du Comité des droits de l'enfant des Nations unies.

### **Recommandation n°30**

Promouvoir une justice réellement restaurative en appuyant de manière volontariste les mesures de réparation pénale ou toutes formes de mesures à vocation éducative, et en y allouant les ressources nécessaires. Assurer un accompagnement effectif et durable aux adolescents sortant de dispositifs pénaux en vue de favoriser leur insertion en s'appuyant sur un projet individualisé.



# Adolescents en France : le grand malaise.

**Les chiffres concernant les pensées suicidaires, les tentatives de suicides, les addictions et les nombreux comportements à risques sont alarmants chez les adolescents en France. Le dialogue entre les enfants et les adultes, pourtant sollicité par tous, a du mal à s'installer dans le quotidien et dans les différents lieux de vie des enfants. Pour autant, les pouvoirs publics ne semblent toujours pas avoir pris la mesure réelle des enjeux et peinent à accompagner jeunes et familles. L'écoute, la vigilance et la prévention doivent devenir enfin les priorités de tous.**

*Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies recommande à [la France] de continuer à s'attaquer aux problèmes de santé mentale [...] chez les adolescents sur l'ensemble du territoire, notamment [...], en étudiant les causes profondes de ces problèmes en vue d'adopter des mesures de prévention ciblées.*

L'UNICEF France a mené, en 2014, une étude auprès de milliers d'enfants et d'adolescents de 6 à 18 ans (dont plus de 62 % de 12/18 ans). Cette étude explore de manière inédite, à une si large échelle, un axe spécifique : la qualité des relations liant l'enfant ou l'adolescent à son environnement proche (parents, amis, enseignants, etc.) et son effet sur son bien-être psychoaffectif.

L'un des enseignements qui s'en dégage, jetant une lumière crue sur la situation des enfants et des adolescents vivant en France : plus du tiers des participants est en situation de souffrance psychologique, cette proportion augmentant avec l'âge, atteignant 43 % chez les plus de 15 ans.

La prévalence des idées suicidaires, de la tentative de suicide et des conduites addictives chez les adolescents est elle aussi d'une ampleur inquiétante.

Si les participants à cette étude se sentent globalement plutôt bien dans leur vie, une forte proportion dit ne pas se sentir valorisée par son père et vivre des relations tendues avec ses deux parents. Ce sentiment de manque de reconnaissance ainsi que les tensions familiales croissent particulièrement avec l'âge, le niveau de privation et l'insécurité du cadre de vie.

Quant à l'école, elle ne joue pas son rôle de reconnaissance et de protection pour un grand nombre d'enfants : 45 % des 6-18 ans interrogés « *se sentent vraiment angoissés de ne pas réussir assez bien à l'école* ». Cette proportion passe à près de 60 % chez ceux vivant une situation de privation.

Les difficultés rencontrées par les 6-18 ans se traduisent par des souffrances psychologiques chez un peu plus de 36 % d'entre eux. Là encore, le niveau de privation, la qualité de l'environnement dans le quartier ainsi que le profil familial aggravent la situation.

Selon les répondants, la souffrance psychologique augmente aussi avec l'âge et frappe particulièrement les plus de 15 ans (43,3 %). Le fait d'être une fille, la peur de l'échec scolaire et le harcèlement sur les réseaux sociaux augmentent de manière significative les risques de souffrances psychologiques. Ce rapport fournit des éléments de compréhension des facteurs de risque dans les champs de la souffrance mais aussi des comportements à risque.

L'étude de l'UNICEF France fait ressortir que la question du suicide est fortement présente chez les adolescents (12-18 ans) : l'idée du suicide concerne 28 % des participants, en particulier les filles, tandis que la tentative de suicide aurait été vécue par près de 11 % d'entre eux. Parmi les facteurs de risques explorés dans le rapport, le harcèlement sur les réseaux sociaux apparaît comme jouant un rôle crucial dans le passage à l'acte en multipliant les risques par plus de trois. Quant à la consommation de drogue et d'alcool, elle augmente drastiquement avec l'âge : plus de 41 % des plus de 15 ans disent consommer de l'alcool et avoir déjà été en état d'ivresse et près de 32 % consommer de la drogue ou fumer du cannabis. Au-delà de cette étude, il faut rappeler que le suicide représente la deuxième cause de mortalité des 15 et 24 ans (16 %) en France et qu'une adolescente sur cinq tente de se suicider.

En 2008, la Défenseure des enfants a mis en avant 40000 tentatives de suicide annuelles chez les 15/24 ans, avec un taux de décès de 1/25 pour les garçons et de 1/160 pour les filles. Elle soulignait déjà la forte prévalence du geste suicidaire chez les adolescents homosexuels qui représente un quart des tentatives pour les garçons et 10 % pour les jeunes filles du même âge. Le fait d'avoir subi des violences (qu'elles soient sexuelles ou non) figure parmi les facteurs de risque les plus importants dans la survenue à la fois des pensées suicidaires et des tentatives de suicide.

En 25 ans, le nombre de suicides chez les adolescents aurait baissé de 20 % grâce à des stratégies et plans spécifiquement ciblés. Les programmes nationaux de prévention du suicide, mis en place dans les années 2000, ont contribué à ce résultat. Cependant, malgré les efforts notables des pouvoirs publics, la France se situe encore parmi les pays à taux élevé de suicide au sein de l'Europe, nettement au-dessus de la moyenne européenne.

L'avis du Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) de février 2013 mettait justement en avant la nécessité de promouvoir les dispositifs d'alerte et de suivi de la crise suicidaire, et de conforter, voire augmenter, les moyens des réseaux de santé impliqués dans leur prise en charge. La mise en place de l'Observatoire National du Suicide (ONS) en septembre 2013 doit être saluée et devrait pouvoir notamment améliorer les connaissances dans ce domaine, à commencer par la détermination de données statistiques fiables (centralisation, exploitation et enrichissement des données, meilleure connaissance des facteurs de risque) qui font toujours défaut et tendent à très largement sous-estimer le nombre des enfants et adolescents concernés.

Le premier rapport de l'ONS a été remis à la ministre de la Santé et des Affaires sociales en décembre 2014 mais n'explore pas de manière spécifique la problématique adolescente, ce qui est regrettable.

Un appel à recherche doit être lancé début 2015 afin d'améliorer les connaissances sur le suicide et ainsi orienter les actions de santé publique, sur la base de priorités identifiées dans le cadre des travaux de l'observatoire.

Gageons que les pouvoirs publics prennent enfin en considération la souffrance des enfants et des adolescents à la hauteur de ce qu'elle représente. Il serait grand temps. ■

## 9 Adolescents en France : le grand malaise.

### Recommandation n°31

Développer et généraliser des lieux d'écoute et de prévention pour les adolescents et leurs familles sur l'ensemble du territoire.

### Recommandation n°32

Diffuser des campagnes de prévention du suicide à grande échelle et de manière plus ciblée, en direction du grand public, mais aussi des enfants et adolescents. Promouvoir le numéro d'appel gratuit national concernant les pratiques du harcèlement scolaire et digital, facteur important dans les pensées suicidaires ou le passage à l'acte de nombreux adolescents.

### Recommandation n°33

Documenter par une étude spécifique de l'Observatoire National du Suicide la question du suicide des enfants et des adolescents afin d'éclairer efficacement la décision publique et les acteurs du domaine.

# La politique de développement international de la France entre ambition et réduction des moyens.

Outil de diplomatie et de rayonnement de l'État, la politique de développement joue un rôle fondamental dans la mise en œuvre des droits de l'enfant et l'atteinte des objectifs mondiaux en matière de réduction de la pauvreté, d'accès à la santé et à l'éducation, de réduction de disparités et de lutte contre les discriminations. Si la France affiche une ambition politique louable, les moyens de sa mise en œuvre sont préoccupants.

*Le Comité prend note avec satisfaction de la contribution de l'État partie à différentes activités liées aux droits de l'enfant dans le domaine de la coopération internationale et bilatérale.*

*Le Comité encourage l'État partie à **continuer de renforcer ses activités dans le domaine de la coopération internationale, notamment en s'efforçant de porter à 0,7 % de Revenu National Brut (RNB) son aide publique au développement**, conformément à l'objectif fixé par l'Organisation des nations unies. Le Comité encourage l'État partie à tenir dûment compte, dans le cadre de sa coopération bilatérale avec d'autres États parties à la Convention et à ses deux Protocoles facultatifs, **des observations finales et des recommandations formulées par le Comité concernant ces États**. À cet égard, le Comité invite l'État partie à **tenir compte des recommandations qu'il a formulées en 2007, à l'issue de la journée de débat général organisées sur le thème « Ressources pour les droits de l'enfant – Responsabilités des États »**.*

## Une rénovation de la politique de développement

Depuis 2012, une volonté de rénovation de la politique de développement et de solidarité internationale a été exprimée par les autorités françaises afin de tendre vers plus d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de transparence. Lancées par le gouvernement en novembre 2012, des Assises du développement et de la solidarité internationale ont réuni pendant 4 mois les différents acteurs du secteur afin de poser les bases d'un changement de paradigme. Cet effort de large concertation entre l'État et les ONG, les entreprises privées et les fondations, les collectivités, les parlementaires et les opérateurs des pays en développement, etc. est à souligner tant il répond à une demande des différents acteurs et a contribué à rendre visibles les grands enjeux du développement.

Le Comité interministériel de coopération internationale et de développement (CICID), réuni en juillet 2013, en a repris les principales conclusions pour construire un nouveau canevas de la politique de développement, en concentrant, par exemple, l'effort financier sur 16 pays prioritaires, principalement en Afrique de l'Ouest et du centre, dans une logique de partenariats différenciés.

Ces décisions ont été traduites dans le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOPDSI). Il s'agit de la première loi de la V<sup>ème</sup> République portant sur le sujet, saluée par les acteurs du secteur, dont l'UNICEF France. Ainsi, pour la première fois, la société civile et les parlementaires ont pu s'exprimer sur les orientations et priorités de l'aide au développement française, hors examen des textes budgétaires.

Le nouveau texte de loi, promulgué le 7 juillet 2014, est satisfaisant à bien des égards.

Les priorités et les principes affichés vont, dans leur grande majorité, dans le sens de ceux portés par l'UNICEF. Priorité géographique d'abord : la région désignée comme prioritaire dans les efforts de la France (Afrique de l'Ouest et du Centre) compte parmi celles qui concentrent les plus mauvais indicateurs en matière de mortalité maternelle et infantile, d'accès à l'éducation, d'inégalités de genres et de pauvreté. Principes et priorités thématiques aussi, auxquels l'UNICEF ne peut que souscrire : la nouvelle loi promeut une démarche transversale et inclusive autant qu'elle souligne la spécificité de la scolarisation des filles, la lutte contre la malnutrition, le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, ou encore l'universalité des mesures en faveur de la protection de l'enfance.

La transparence et la cohérence de l'aide sont aussi largement abordées dans le texte de loi. Avant même son adoption, le Gouvernement a pris des décisions en faveur d'une plus grande transparence du financement de certains projets, en commençant par le Mali, via la plateforme <http://www.transparence-aide.gouv.fr> qui devrait s'étendre à tous les pays prioritaires.

La redevabilité est également un axe phare de la LOPDSI et de l'action gouvernementale. Dans le cadre de la politique de développement, il est essentiel de rendre compte de l'utilisation des fonds publics sur la base d'indicateurs précis aux contribuables français, aux parlementaires mais aussi aux pays partenaires.

Si ces éléments sont satisfaisants au regard des priorités de l'UNICEF en matière de développement, les droits de l'enfant ne sont en revanche pas explicitement mentionnés dans la LOPDSI, ce qui est regrettable. La France est pourtant tenue de les respecter et de les promouvoir, sur son territoire comme dans sa politique internationale. Les trois dernières années ont été marquées par un engagement croissant de la France, tant dans son action diplomatique, que militaire (unilatérale ou multilatérale) dans des pays affectés par des conflits ayant un impact dévastateur sur la protection des enfants (Mali, République Centrafricaine,

conflit syrien). L'intégration explicite de la question des droits humains et spécifiquement des droits de l'enfant dans la LOPDSI était un réel enjeu. L'UNICEF France regrette d'autant plus cette lacune que la loi était une formidable occasion de mettre clairement en lumière la Convention relative aux droits de l'enfant.

### Des moyens en baisse

La volonté exprimée par le gouvernement ainsi que les intentions sont globalement encourageantes, il reste à en évaluer la mise en œuvre effective et l'impact sur le long terme. En effet, malgré un changement visible de la vision française en matière d'APD, une préoccupation majeure subsiste : les moyens mobilisés pour son déploiement.

En 2002, la France s'est, à l'instar de nombreux autres États, engagée à allouer 0,7 % de son revenu national brut (RNB) à son aide publique au développement (APD) à horizon 2015. 2015 est justement l'année butoir pour les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et pour la définition des Objectifs de développement durable (ODD), censés prendre la relève.

Pourtant, la loi de finance pour 2015 entérine la quatrième année de baisse consécutive de l'APD. Si les projections de l'État sont confirmées, cette dernière aura connu une diminution de 20 % entre 2012 et 2017. Alors qu'elle avait atteint 0,5 % du RNB en 2010, l'APD n'a représenté que 0,41 % en 2013 alors que la même année, le volume global de l'aide au développement à l'échelle mondiale augmentait d'environ 6 %.

La LOPDSI réaffirme pourtant l'engagement des « 0,7 % », suscitant l'incrédulité et les critiques des acteurs de développement. C'est, par ailleurs, le seul objectif chiffré qu'elle contient.

Le contexte budgétaire français ne peut suffire à expliquer cette baisse constante. Dans les différents textes budgétaires votés, l'APD est disproportionnellement tronquée par rapport aux autres budgets et aux objectifs d'économie globale.

Des choix sont donc faits. Il apparaît clairement que l'aide bilatérale est dorénavant privilégiée, au détriment de l'aide multilatérale. Un choix assumé, notamment en ce qui concerne les contributions volontaires de la France aux agences des Nations unies : « *Les contributions volontaires de la France aux Nations unies pour l'aide au développement sont en baisse depuis 2007, ce qui a évidemment un impact sur notre capacité d'influence dans ces institutions qui contribuent à définir les priorités de l'aide au développement, notamment sectorielles.*

*Quatre organisations sont bénéficiaires de près de 80 % des contributions volontaires françaises : le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Haut-commissariat pour les réfugiés (HCR), l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et l'UNICEF. En 2013, les contributions françaises volontaires finançant l'aide au développement représentaient 47 millions d'euros »<sup>17</sup>.*

Pourtant, les ressources régulières sont les plus indispensables, particulièrement pour l'UNICEF. Elles sont au cœur de la capacité de l'organisation à atteindre les enfants les plus vulnérables, à tout moment. Elles permettent une stabilité dans les moyens et une prédictibilité. Alors que les crises se font de plus en plus nombreuses (l'année 2014 a été des plus dévastatrices pour les enfants), qu'en 2014 la moitié des ressources régulières de l'UNICEF sont dédiées à la réponse aux urgences humanitaires, les ressources non affectées sont essentielles : elles permettent un déploiement immédiat des capacités de l'UNICEF sur le terrain, en lien avec ses partenaires.

#### **Financer l'après-2015**

À travers les fonds français Muskoka (FFM), le gouvernement français s'est engagé, en 2010, dans la mise en œuvre d'un Programme pluriannuel d'amélioration de la santé reproductive, maternelle et infantile, l'accélération de la réduction de la mortalité materno-infantile dans les pays d'Afrique dans 16 pays d'Afrique subsaharienne, en Haïti et en Afghanistan aux agences des Nations unies (UNICEF, OMS, FNUAP, ONUFEMMES).

L'engagement financier avec les Nations unies est de 19 millions par an pendant 5 ans. L'UNICEF en a été le principal bénéficiaire avec 8,5 millions euros par an. Ce projet prend fin en 2015. UNICEF encourage la

France à maintenir ses engagements en matière de santé maternelle et infantile dans le cadre de son engagement pour les ODD notamment, et particulièrement en Afrique du Centre et de l'Ouest, région marquée par de nouveaux défis, dont celui des effets dévastateurs de l'épidémie d'Ébola sur les systèmes de santé et sociaux de base dans les trois pays affectés.

Alors que 2015 marquera la fin de l'ère des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), un nouveau cadre de développement mondial va être mis en place. Le « Programme de développement pour l'après-2015 » aboutira à la formulation d'un nouvel ensemble d'objectifs et de cibles – les objectifs de développement durable (ODD) – qui s'appuieront sur les progrès réalisés dans le cadre des OMD et les lacunes et le chemin à parcourir.

Les questions fondamentales touchant les enfants ont été intégrées aux objectifs et cibles : les points forts des OMD ont été améliorés, et de nombreux domaines non spécifiés dans les OMD – notamment la réduction des inégalités, l'élimination de la violence envers les enfants et la lutte contre la pauvreté des enfants – sont désormais reconnus et pris en considération.

L'UNICEF attire l'attention sur l'importance de renforcer les liens entre les ODD et les droits des enfants. Il est essentiel que la France joue de son influence sur la scène internationale pour qu'une attention particulière soit portée à la garantie que les enfants les plus pauvres et les plus vulnérables soient prioritaires dans la réalisation de tous les objectifs de développement international. ■

<sup>17</sup> « Mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement – Rapport bisannuel 2014 » MAEDI

## **10 La politique de développement international de la France entre ambition et réduction des moyens.**

### **Recommandation n°34**

Sanctuariser le budget de l'aide publique au développement et viser l'atteinte de l'objectif de 0,7% du Revenu National Brut réaffirmé dans la loi sans sacrifier les contributions volontaires aux organisations des Nations unies, dont l'UNICEF.

### **Recommandation n°35**

Affirmer explicitement l'attachement de la France aux droits de l'enfant dans sa politique de développement et dans toutes ses actions diplomatiques et/ou de maintien de la paix.

### **Recommandation n°36**

Placer l'enfance et la jeunesse au cœur de l'agenda post-2015 et de la réalisation des objectifs de développement durable.

# Liste des sigles et acronymes utilisés

AESF	Accompagnement en Économie Sociale et Familiale
APD	Aide Publique au Développement
ASE	Aide Sociale à l'Enfance
CESE	Conseil Économique Social et Environnemental
CICID	Comité Interministériel de Coopération Internationale et de Développement
CGET	Commissariat Général à l'Égalité des Territoires
CGSP	Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective
CMP	Commission Mixte Paritaire
CNCDH	Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
COG	Convention d'Objectif et de Gestion
Crédoc	Centre de recherche pour l'étude des conditions de vie
Dalo	Droit au logement opposable
DIHAL	Délégation Interministérielle à l'Hébergement et l'Accès au Logement
FFM	Fonds Français Muskoka
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la Population
GRETA	Groupe d'experts sur la lutte contre les êtres humains
HCR	Haut Commissariat pour les Réfugiés
HRW	Human Rights Watch
LOPDSI	Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale
MJAGBF	Mesure Judiciaire d'Aide à la Gestion du Budget Familial
MIE	Mineurs Isolés Étrangers
NEET	Not in Education, Employment or Training
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONS	Observatoire National du Suicide
ONPES	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
ONZUS	Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles
ORCA	Organisation Régionale de Concertation sur l'Adoption
OZP	Observatoire des Zones Prioritaires
PAP	Plan d'Accompagnement Personnalisé
PJJ	Protection Judiciaire de la Jeunesse
PMI	Protection Maternelle et Infantile
PNUD	Programme des Nations unies pour le Développement
PPS	Projet Personnalisé de Scolarisation
RESF	Réseau Éducation Sans Frontières
RNB	Revenu National Brut
TCM	Tribunal Correctionnel pour Mineur
TEH	Traite des Êtres Humains
UNAF	Union Nationale des Associations Familiales
UNRWA	Office de Secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
ZUS	Zone Urbaine Sensible

Tout extrait de ce rapport peut être librement reproduit en utilisant la référence suivante :  
**UNICEF France 2015 – Chaque enfant compte. Partout, tout le temps. – Rapport alternatif de l’UNICEF France et de ses partenaires dans le cadre de l’audition de la France par le Comité des droits de l’enfant des Nations unies.**

**UNICEF France**  
**3, rue Duguay Trouin**  
**75006 Paris**  
**Tel : 01 44 39 77 77 / Fax : 01 44 39 77 20**  
**Email : [contact@unicef.fr](mailto:contact@unicef.fr)**  
**[www.unicef.fr](http://www.unicef.fr)**  
**[www.facebook.com/UNICEF.France](https://www.facebook.com/UNICEF.France)**  
**[twitter.com/UNICEF\\_france](https://twitter.com/UNICEF_france)**  
**[plus.google.com/+uniceffrance](https://plus.google.com/+uniceffrance)**

Coordination éditoriale : Direction du Plaidoyer et de la Communication

Élaboration du rapport : Mission Enfance en France

Iconographie : Documentation multimédia

Conception graphique : Eden Studio

Impression : Estimprim

Crédits photos : ©UNICEF France / Jacques Monnin :

p.1,10,18,24,36 – ©UNICEF / Lorea Marchand : p.14 - PHILIPPE

HUGUEN / AFP : p.28 - PHILIPPE DESMAZES / AFP : p.40

©UNICEF France / Patricia Marais : p.44

*« Notre métier n'est pas de faire plaisir, non plus de faire du tort, il est de porter la plume dans la plaie. Ces mots empruntés à l'éthique journalistique pourraient tout aussi bien définir le rôle du plaidoyer, car c'est bien en tant que vigie attentive et plaideur infatigable des droits de l'enfant, que l'UNICEF France dépose aujourd'hui son rapport auprès des experts du Comité des droits de l'enfant des Nations unies.*

Ce rapport alternatif ne cherche pas à promouvoir de grands principes mais à souligner les enjeux qui nous apparaissent comme prioritaires, afin que le Comité des droits de l'enfant guide la France sur la voie de l'équité, de l'efficacité et de la nécessaire effectivité des droits pour tous les enfants. »

**Chaque enfant compte. Partout, tout le temps.**