

Commission Enfance et adolescence

Consultation du 4 février 2015

Pour une stratégie nationale de l'enfance et de l'adolescence

SYNTHÈSE

François de Singly et Vanessa Wisnia-Weill

Sommaire

PREMIER AXE	Former un individu relié à autrui et capable de « faire » en coopérant	3
DEUXIÈME AXE	Développer des capacités et des talents variés pour se réaliser et s'intégrer dans la société	5
TROISIÈME AXE	Protéger et accompagner l'autonomisation	9
QUATRIÈME AXE	Développer l'égalité d'accès aux ressources de santé, de loisirs, d'éducation et de logement	12

À la demande du Premier ministre, France Stratégie a installé une commission, sous la présidence de François de Singly, chargée de préfigurer la stratégie nationale de la France pour l'enfance et l'adolescence¹. Sont concernées l'ensemble des politiques publiques qui structurent la vie des enfants et des adolescents : Plan de lutte contre la pauvreté, Refondation de l'école et socle commun, Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, circulaire sur la politique éducative de santé dans les territoires académiques, protection de l'enfance, etc.

Au terme de séances thématiques, la commission Enfance et adolescence a élaboré un projet de rapport qui définit un ensemble de principes directeurs et formule des orientations à horizon de moyen terme. S'inscrivant dans la continuité de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et tenant compte de l'histoire, des aspirations et des valeurs de la société française, ses membres proposent de donner comme finalité à la stratégie pour l'enfance et l'adolescence le développement complet d'un individu relationnel.

La commission plaide pour une réunification des différentes dimensions de l'identité de l'enfant et de l'adolescent. Tout en respectant les spécificités – la famille n'est pas l'école, l'école n'est pas un mouvement d'éducation populaire, etc. –, il importe de donner aux éducateurs un objectif commun, ce qui suppose un effort de décloisonnement des politiques publiques.

Quatre axes de réflexion sont identifiés, correspondant aux grands défis que la société française doit relever pour sa jeunesse : une société en crise et fragmentée, où la confiance, l'estime de soi, le sentiment de responsabilité et les liens humains et sociaux sont insuffisamment développés ; des mutations technologiques, économiques et sociologiques qui sont porteuses de nouvelles capacités et de nouveaux talents, de nouvelles aspirations et de nouveaux risques ; une école qui reste une instance centrale dans la vie des enfants et des adolescents, mais qui est aujourd'hui en refondation car chahutée tant pour ses performances que pour l'inquiétude qu'elle soulève quant à la capacité offerte à chacun de trouver sa place dans la société et de tracer une trajectoire qui fasse sens ; enfin des obstacles et de nombreuses inégalités qui pèsent tôt sur les parcours des enfants, qu'ils soient dus aux aléas familiaux, à la pauvreté des parents ou encore aux déséquilibres entre les territoires.

Axe 1 – Former un individu relié à autrui et capable de « faire » en coopérant

Axe 2 – Développer des capacités et des talents variés pour se réaliser et s'intégrer dans la société

Axe 3 – Protéger et accompagner l'autonomisation

Axe 4 – Développer l'égalité d'accès aux ressources de santé, de loisirs, d'éducation et de logement

(1) Voir la page internet de la commission : www.strategie.gouv.fr/travaux/commissions-concertation/commission-enfance.

Chacun de ces axes a inspiré à la commission Enfance et adolescence plusieurs orientations et propositions qu'elle entend soumettre à débat lors de la consultation organisée à Paris le 4 février 2015. Cette consultation pourra également être l'occasion de débattre des enjeux d'organisation et de financement associés à ces orientations, enjeux qui n'ont pas été approfondis à ce stade par la commission.

Premier axe

Former un individu relié à autrui et capable de « faire » en coopérant

Le projet de rapport est tout entier traversé par la prise en considération que l'individu est un être « relationnel ». Un individu seul, ça n'existe pas. L'enfant est construit, autant qu'il se construit, dans des groupes d'appartenance divers. Le développement passe donc d'abord par la possibilité de vivre des attachements « sécurisés » en famille et des liens interpersonnels (familiaux, amicaux, etc.) puis par une ouverture à des contextes humains plus diversifiés. La société devrait favoriser ces liens pour tous les enfants, afin qu'ils apprennent à faire ensemble, à s'impliquer, à coopérer mais aussi à vivre la conflictualité et à faire face à la violence. Outre les liens interpersonnels, la construction du commun est une condition essentielle à cet apprentissage. Elle ouvre un cadre dans lequel les individus peuvent se singulariser en étant reconnus.

Deux premières orientations visent d'abord à conforter l'aspect interpersonnel des liens¹ :

ORIENTATION 1. Promouvoir le droit des enfants à développer des liens avec leurs proches – notamment en cas de désunion ou lorsque les parents sont incarcérés –, sous réserve de l'intérêt de l'enfant. En cas de désunion, on pourrait ainsi envisager une prise en compte des contraintes financières susceptibles d'entraver les droits de visite et d'hébergement ; et produire un guide de bonnes pratiques sur le partage des temps de l'enfant, pour favoriser des arrangements souples et personnalisés dans les conventions parentales.

ORIENTATION 2. Encourager les pratiques permettant de tisser des liens interpersonnels variés : faciliter les relations d'amitié à l'école, lutter contre l'isolement, favoriser les liens intergénérationnels et la sociabilité des jeunes dans l'espace urbain.

Le développement de ces liens personnels suppose que soit affirmée dans le même mouvement une logique plus collective : l'individu relationnel doit aussi forger du commun au sein de l'institution scolaire. D'où les deux orientations suivantes :

ORIENTATION 3. Apprendre aux enfants à faire face au conflit en rendant visibles les règles et les références

(1) Dans cette synthèse, les orientations ne sont pas reprises *in extenso*.

communes et en encourageant la pratique à l'école de la parole mutuelle, garantie par des adultes référents.

Pour ce faire, il convient de :

- *rendre visibles les conditions communes des relations, en particulier à l'école : règles communes qui posent des limites à tous (adultes et enfants) et sont garanties par les adultes, respect de l'école, maison commune ancrée dans un quartier, un pays ; apprentissage du français, langue commune pour se parler et se repérer ;*
- *favoriser la présence des adultes dans tout l'espace de l'école. Ils pourront garantir des lieux et des rituels qui aident les enfants à décrypter les messages divers qui leur sont envoyés (notamment sur les réseaux sociaux et internet ou dans l'actualité) et à s'adresser les uns aux autres. Selon l'âge et les écoles, cela pourrait prendre diverses formes – médiations, intégration de ces pratiques aux classes d'histoire, de français et d'éducation civique, aux heures de vie de classe ou dans des groupes de parole –, l'important étant de générer une pratique régulière et commune où les paroles et les sentiments circulent ;*
- *favoriser l'élaboration d'une communauté scolaire engagée et stable permettant aux enfants de s'adresser à des adultes référents identifiés et de se situer par rapport à des attentes communes en matière de comportements.*

ORIENTATION 4. Rendre obligatoire un socle de formation par l'expérience pour forger du commun.

Rendre obligatoires dès l'école primaire des activités développant une pratique et des expériences humaines, permettant d'acquérir progressivement des compétences : investissement dans le quartier pour forger une communauté scolaire « ancrée », aide intergénérationnelle, investissement associatif, tutorats, projets d'équipe ou personnels menés sur plusieurs mois (réalisation de film, de musique, de jeux vidéo ou création d'objets divers, projet environnemental, etc.).

Ces activités qui, pour une grande part, n'ont pas vocation à être assurées par les enseignants, pourront se dérouler dans l'école ou hors les murs.

En revanche, l'école étant la seule institution obligatoire réunissant tous les enfants, elle devra reconnaître ces expériences à la fois en les validant dans le cursus scolaire et en accompagnant la formulation d'un projet pour chaque élève. Par ailleurs, il importera tout particulièrement de fixer un cadre rassurant pour les parents, à l'intérieur duquel les enfants et les adolescents auront la liberté de choix.

La réforme des rythmes scolaires à l'école primaire ou plus généralement le projet de socle commun s'inscrivent déjà en partie dans cette dynamique. En particulier, l'éducation civique et les projets scolaires en équipe y contribueront. Cependant,

l'axe 1 ne saurait se résumer à ces réformes. L'éducation aux relations et aux liens devrait devenir un objectif central.

C'est pourquoi la commission souhaite insister sur des activités hors les murs (surtout à l'adolescence) et qui ne reposent pas exclusivement sur les professeurs (ce qui évite de capter leurs horaires disciplinaires). Cela suppose d'encourager une éthique de la responsabilité du côté des adultes, appelés à jouer un rôle « d'accompagnateurs » : les professeurs n'enseignent pas cette expérience du lien, du moins pas à titre principal, mais ils accompagnent les élèves dans l'élaboration de ce parcours de formation par l'expérience. Cette responsabilité engagée des adultes est là pour souligner l'asymétrie des rôles entre enfants et adultes, où l'autonomie des uns se nourrit des conditions d'expérience qui leur sont proposées et de l'exemplarité. Cette notion traverse le rapport et se trouve affirmée dans l'axe 3.

Deuxième axe

Développer des capacités et des talents variés pour se réaliser et s'intégrer dans la société

Dans nos sociétés occidentales, l'individu doit s'accomplir dans l'agir et l'expérience afin de « devenir soi-même » en étant reconnu par d'autres. Cet impératif devenu principe général a conduit la commission à mettre la focale sur l'émergence des capacités et des talents pour tous les jeunes, ce qui suppose d'aborder la question de la personnalisation des parcours dans un système commun.

Une telle inflexion du modèle éducatif apparaît nécessaire pour offrir une réponse systémique à la fois aux risques de désengagement vis-à-vis de l'école et à l'exigence d'équiper les enfants en connaissances et compétences.

De fait, la commission considère le décrochage scolaire comme le résultat le plus triste d'un phénomène plus général : de nombreux jeunes français vivent une partie de leur scolarité dans un relatif désengagement. Même dans les pays donnés en exemple pour leurs performances scolaires, un nombre important de « décrocheurs » subsiste, ce qui devrait inciter à analyser les conditions d'une société véritablement inclusive, où chacun a une place. En phase avec le développement psychique et social des adolescents, l'institution scolaire pourrait plus clairement prendre en considération des éléments concernant la réalisation de soi (et partant la confrontation à l'exigence), aux côtés de dispositifs centrés sur la bienveillance éducative par ailleurs nécessaire. Il faut pouvoir reconnecter tous les domaines d'expérience des jeunes.

Il existe aujourd'hui un déficit de légitimité de ces dimensions au collège (voire au lycée) : on oscille entre une focalisation sur le niveau des plus vulnérables et un élitisme de la sélection pour la sélection (qui peut très bien se faire à niveau moyen, comme le montrent nos résultats en mathématiques et en sciences), qui ne doit pas être confondu avec le désir de savoir et le dépassement encouragé. Il convient de sortir de cette impasse où les défenseurs de l'égalité des chances accusent les défenseurs de l'égalité des résultats de faire baisser le niveau, pendant que ces

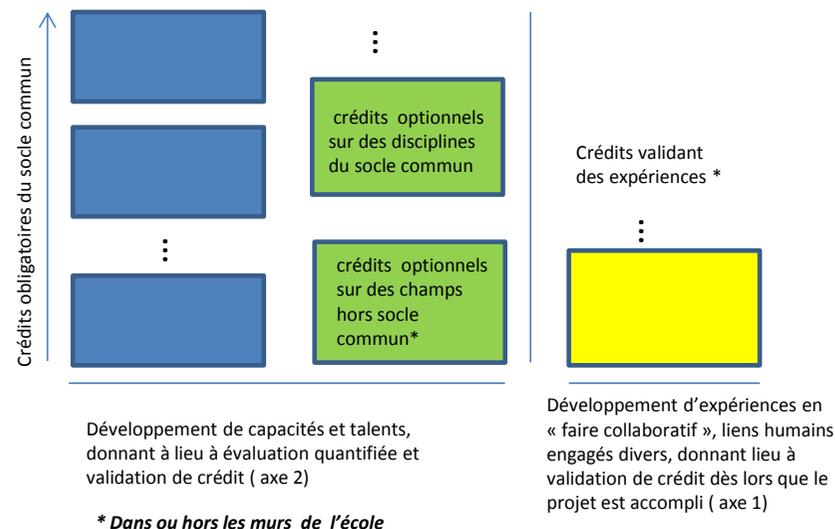
derniers reprochent aux premiers d'être élitistes et de ne pas se soucier des élèves en échec. Il faudrait procurer des occasions plus diversifiées et reconnues de « rejouer des épreuves où l'on a une chance de gagner » pour chacun dès l'école. Il serait donc souhaitable d'intégrer plus tôt dans le système éducatif une dose de « sur-mesure » pour chaque élève, et de développer la reconnaissance de capacités plurielles, sans falsifier le jeu des évaluations scolaires.

Une orientation centrale de la commission symbolise cet objectif général :

ORIENTATION 5. Développer dès le collège un nouveau modèle de validation des acquis plus modulaire et cumulatif, sur le modèle universitaire des unités de valeur (UV).

Articulé au socle commun, le jeu optionnel serait entièrement revisité pour être mobilisé en vue d'une ouverture généralisée des champs de réalisation pour chacun, reconnus par l'école. Cela suppose en particulier que les options devront concerner tout le monde, mais que leur choix sera vaste (incluant aussi bien les disciplines académiques du socle commun que des savoirs et savoir-faire extra-scolaires, dont l'apprentissage pourra se faire hors des murs de l'école). À la différence des classes, les groupes d'options pourraient accueillir des enfants d'âges très divers, réunis par leur motivation pour la matière.

Un modèle d'instruction et d'éducation pour le développement complet des enfants et des adolescents



Comme dans l'orientation précédente, les enseignants et les chefs d'établissement devront développer un rôle de soutien pour aider à construire les parcours des élèves, en veillant à un certain équilibre entre le développement complet et l'affirmation de goûts et de talents singuliers. Cette validation s'articulera avec les orientations de l'axe 1.

Par ailleurs, les programmes seront moins précis (pour ajuster et personnaliser les parcours) mais ils fixeront un cadre rigoureux et un niveau d'exigence absolu plus clair. Par exemple, des standards de niveaux nationaux, tels que ceux mobilisés dans les enquêtes CEDRE ou Pisa,

pourraient être définis sur les disciplines du tronc commun et serviraient de base à des ressources pédagogiques en ligne accessibles à tous les enseignants.

Cette vision suppose un travail complémentaire du côté des enseignants :

ORIENTATION 6. Équiper également les enseignants comme « individus relationnels » en phase avec leur haut niveau de formation en les aidant à se constituer en communauté apprenante et « chercheuse de solutions » et en repositionnant le chef d'établissement par rapport à ces objectifs.

Avec la mise en place de plateformes numériques ad hoc et de temps communs, les enseignants pourraient travailler davantage en réseau pour diffuser les pratiques pédagogiques les plus efficaces (notamment sur l'apprentissage de la lecture et du calcul), partager et discuter les exemples qui ont permis de trouver des solutions pour les élèves dans divers établissements. Parallèlement pourrait être instauré un mode de pilotage du système d'enseignement plus déconcentré et demandant plus d'initiative aux chefs d'établissement pour impulser ces méthodes de travail collaboratives entre enseignants, au niveau d'un établissement ou d'une région, et pour travailler à un projet éducatif adapté à la communauté scolaire et respectueux des standards nationaux.

De nombreuses libertés sont déjà offertes aux établissements, qui ne s'en saisissent pas toujours. Il y aurait là matière à avancer dans la logique tripartite de la refondation de l'école. L'ensemble des orientations de l'axe 2 s'articulent à la proposition centrale sur le modèle éducatif plus modulaire : elles permettent de repenser de concert le rôle des professeurs, des pédagogies plus efficaces et des actions plus spécifiquement ciblées sur le décrochage.

ORIENTATION 7. Faire évoluer l'évaluation en la centrant sur la possibilité de se situer – ce qui est acquis et ce qui ne l'est pas – tout en valorisant les progrès et le plaisir d'apprentissage.

ORIENTATION 8. Accroître l'exigence sur la maîtrise du français, la formation au raisonnement, à l'esprit critique et à la narration, afin de permettre aux élèves d'inscrire ces logiques d'individualisation partielle du parcours scolaire dans des normes communes et dans un vivre ensemble.

ORIENTATION 9. Accroître la mixité filles-garçons dans l'enseignement professionnel et développer des filières d'excellence dans l'enseignement professionnel secondaire (par exemple en réservant des voies de type « maker faire » aux lycées professionnels et aux centres de formation d'apprentis) afin d'ouvrir des possibles valorisés pour tous les garçons et les filles.

Le plan de lutte contre le décrochage scolaire s'inscrit pleinement dans cette dynamique d'ensemble, qu'il s'agisse du choix d'agir préventivement (axe 2 du plan) ou d'une nouvelle approche plus modulaire et diversifiée pour se former (axe 3 du plan). Par ailleurs, la commission dans son projet de rapport met l'accent sur l'alliance avec les parents dans la mobilisation de tous contre le décrochage (l'axe 1 du plan de lutte faisant écho à l'approche décloisonnée promue par la commission Enfance et adolescence).

ORIENTATION 10. Renforcer l'articulation entre les parents et l'institution scolaire.

Les parents doivent avoir un accès plus important à l'école pour renforcer les liens entre les familles et les établissements scolaires, pour établir une confiance plus grande entre les parents et les enseignants et pour aider à diffuser une culture sur l'école, ses contraintes, son mode de fonctionnement, ses savoirs, toutes choses qui pourraient contribuer à prévenir le décrochage.

Les parents doivent être informés du référentiel commun, des standards nationaux sur le niveau à atteindre en fin de cycle des apprentissages fondamentaux (« lire, écrire, compter »). Ce référentiel et ces standards doivent être illustrés par des exemples : types de textes à lire, de calculs et de numération à réaliser, etc. Ils pourraient donner lieu à un document synthétique et à des ressources pédagogiques disponibles en ligne. En

éducation prioritaire, des moyens (en temps et en lieux) seront dégagés pour présenter ces objectifs et ces ressources aux parents et pour faire le point régulièrement sur la progression des compétences et des connaissances des enfants.

Plus globalement, au-delà de la seule question des apprentissages, plusieurs pistes sont à envisager pour améliorer la coopération entre les familles et l'école : ouverture plus systématique de l'école sur les heures d'étude, participation occasionnelle des parents en classe, expérimentation d'une offre de formation des parents à l'accompagnement des enfants sur les apprentissages fondamentaux, développement de moments de convivialité hebdomadaires parents-enfants animés par un éducateur jeunes/enfants, moments collectifs d'échanges parents/équipe pédagogique rythmant l'année.

La commission a repris plusieurs constats issus de la concertation sur la refondation de l'école, qu'il s'agisse d'une appréhension décloisonnée de l'enfance, de la reconnaissance d'une société plus individualisée et de la nécessité de faire du commun. L'accent placé par la commission sur l'individu en lien et sur l'émergence des capacités et des talents peut s'inscrire dans le mouvement de refondation, tout en proposant un axe structurant – l'individu relationnel, avec ses objectifs de développement complet – qui ne devrait pas être réservé à l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire mais concerner aussi bien les collégiens et les lycéens, quel que soit leur niveau.

Le relationnel n'est pas une ressource réservée aux plus petits, ou à ceux qui ont du mal avec l'école.

* * *

Si les axes 1 et 2 posent les finalités du développement complet des enfants, en tant qu'individus relationnels, les axes 3 et 4 définissent les principales conditions de réalisation et les obstacles à dépasser. L'axe 3 s'attache aux conditions qui tiennent à la spécificité de l'enfance, tout en portant un objectif de développement de la santé. L'axe 4, transversal aux trois premiers, s'attaque aux inégalités socioprofessionnelles et territoriales.

Troisième axe

Protéger et accompagner l'autonomisation

La représentation de l'enfant a connu de profondes modifications dans notre démocratie moderne. Au clivage entre l'adulte protecteur et l'enfant conçu comme un être inachevé s'est substituée la vision plus large d'un enfant acteur à part entière, dans un processus d'individualisation tout au long de la vie. Cependant, la montée en puissance des droits de l'enfant, nécessaire pour élargir cette sphère de l'autonomie, pourrait accentuer une forme d'idéalisation de l'enfance (âge pur spontané, « naturellement » créatif, avec ses talents bruts à

préservé), initiée à la fin du XVIII^e. Ce serait oublier que la maturation psychique suppose une intégration des conflits psychiques, qui ne s'opère pas sans violence. Cela conduit les enfants et les adolescents, avec de grandes variations individuelles, à traverser des épreuves qui naissent de la rencontre de leurs mouvements psychiques avec des situations particulières, dans la famille comme dans les institutions : cela légitime qu'on s'intéresse au rôle de l'adulte dans l'accompagnement de la traversée de ces épreuves, et pas seulement dans sa responsabilité à déminer toute situation conflictuelle, dans une logique qui serait alors éloignée de la visée d'indépendance.

Dans le prolongement de l'axe 1, la commission a donc souhaité mettre l'accent sur le travail parental, qui présente plusieurs facettes. L'État a un rôle pour permettre aux parents de s'investir quantitativement et qualitativement auprès de leurs enfants.

ORIENTATION 11. « Sanctuariser » un temps parental et favoriser des organisations du travail permettant un investissement parental multidimensionnel plus paritaire des pères et des mères, pour améliorer à la fois la qualité et la quantité des temps parentaux.

- *Affirmer l'importance du temps parental en promouvant des organisations du travail innovantes qui permettent une certaine individualisation des offres de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Encourager*

en parallèle – en commençant par l'État employeur – la construction d'un cadre commun, avec la diffusion à large échelle de dispositifs offrant souplesse du temps et du lieu de travail aux salariés et compatibles avec les besoins de flexibilité des entreprises. Le cas échéant, instaurer un « right to request » à l'instar du Royaume-Uni pour diffuser les bonnes pratiques d'entreprises et en faciliter l'appropriation dans les différents secteurs économiques.

- *« Sanctuariser » des moments communs en famille : le travail du dimanche devrait, de ce point de vue, être réservé aux étudiants ou aux seniors.*
- *Proposer systématiquement un accompagnement à la venue au monde aux mères et aux pères dans le cadre du plan périnatalité.*
- *Encourager un investissement plus fréquent des pères au quotidien et sur toutes les dimensions du soi et de la socialisation des enfants (investissement qui sera propice au maintien du lien avec le père en cas de séparation). Cela suppose notamment d'inciter les professionnels qui travaillent avec les enfants (crèches, école, médecins) à solliciter autant les pères que les mères ; de développer un plan de montée en mixité des métiers de la petite enfance (pour atteindre 10 % d'hommes) ; et enfin de favoriser la pratique des congés paternité.*

ORIENTATION 12. Condamner par principe les châtiments corporels ou dégradants dans le code civil¹.

Au-delà des parents, les adultes et les personnels des institutions doivent fournir un cadre qui permette d'ouvrir cet espace d'autonomisation progressive tout en offrant protection. Cela soulève des questions en matière de capacité juridique, de bienveillance institutionnelle, de protection de l'enfance et de santé.

L'incapacité juridique connaît déjà des exceptions – notamment en matière de contraception ou d'IVG – qui ont pour but de permettre au mineur un meilleur accès à certains actes ou services. On pourrait envisager une extension des domaines de capacité du mineur pour éviter que certaines décisions soient prises en son nom par ses parents, sans qu'il soit consulté.

ORIENTATION 13. Instaurer une capacité progressive de « refus » de l'enfant au lieu de l'incapacité civile actuelle.

Les fonctions parentales et adultes d'« accompagnateurs » se combinent avec la fonction essentielle et plus traditionnelle de soin et de protection, avec des adultes référents responsables

(1) Pas de sanction, pas d'enjeu pénal, mais principe pour rappeler que l'autorité des parents (y compris dans son volet punitif) ne signifie pas « châtiments corporels », notamment en vue d'améliorer la prévention de la maltraitance.

dans toutes les institutions de socialisation des enfants. Nous les déclinons sur les volets suivants (protection de l'enfance et soin).

À la différence de ce qu'on observe dans d'autres pays, le dispositif français de protection de l'enfance ne fait pas référence à la maltraitance mais au « danger », avec la double volonté de ne pas stigmatiser les familles concernées et de travailler de manière préventive, en associant les familles à la protection de leur enfant, sur un périmètre plus large que la maltraitance. Cette orientation de la réforme de la protection de l'enfance de 2007, focalisée sur le soutien aux parents, mérite d'être développée en raison de son caractère « porteur » pour une partie des familles. C'est pourquoi la commission propose un cadre de prévention global (réduction de la pauvreté, couverture en services médico-psycho-sociaux sur l'ensemble du territoire), à destination des enfants et de la parentalité.

Cette action large doit être complétée par une vigilance permanente s'agissant des mauvais traitements, le temps investi pour mobiliser les compétences parentales pouvant l'être au détriment de la préservation du développement de l'enfant. Plusieurs acteurs font observer que la focalisation sur les parents peut amener à sous-évaluer le danger couru par l'enfant. Il apparaît donc nécessaire d'établir, par la voie d'une conférence de consensus, des éléments de repérage et des seuils d'alerte partagés permettant d'identifier des indications de protection renforcée de l'enfant et, le cas échéant, d'introduire comme critère de saisine en assistance éducative la gravité de l'état de l'enfant (et non de la « situation », qui renvoie à la bonne volonté des parents).

ORIENTATION 14. Organiser une conférence de consensus pour élaborer des référentiels et des seuils d'alerte partagés, pour développer l'expertise des professionnels en matière de maltraitance, et le cas échéant pour déclencher plus rapidement les dispositifs de protection renforcée.

Au-delà de cette mise à l'abri, ce sont les possibilités qui sont offertes à l'enfant de s'inscrire dans des relations significatives, avec des proches de confiance, attentifs à ses besoins et susceptibles de l'accompagner vers le développement complet, qui conditionneront l'ensemble de ses autres acquisitions. Il convient dès lors de repositionner les acteurs de la protection de l'enfance dans cette perspective de *care* (ou soin complet). Cela suppose de valoriser la dimension relationnelle (l'attachement à un enfant singulier) et pas seulement la compétence technique. L'accueil physique en protection de l'enfance serait ainsi prioritairement orienté, d'une part, sur la recherche systématique de stabilité et de sécurisation des attaches, d'autre part, sur la reconnaissance d'une sphère d'autonomie pour le jeune, incluant une relation forte d'accompagnement et un droit à l'erreur.

ORIENTATION 15. Recentrer la prise en charge sur le care, en développant des pratiques de placement soucieuses des liens affectifs, y compris dans les internats, en ouvrant sur des possibilités d'affiliations supplémentaires ou alternatives, en promouvant l'accueil en petites unités, et en prenant en compte le point de vue des enfants placés pour toute décision les concernant.

Cette orientation est en résonnance avec la proposition de loi n° 799 relative à la protection de l'enfance déposée en septembre 2014. Cependant, ces changements relèvent en bonne partie d'une évolution des pratiques chez l'ensemble des professionnels concernés (travailleurs médico-sociaux, cadres administratifs et magistrats œuvrant à la protection de l'enfance). Cette évolution des pratiques étant peu envisageable par voie législative, la conférence de consensus apparaît comme un préalable utile. Fonder des indications de protection de l'enfant impliquant son retrait du milieu familial nous paraît appeler en effet à la fois des repères d'ordre scientifique et un débat national, centré sur l'intérêt supérieur de l'enfant et sa traduction en développement d'un individu construit dans des liens pluriels et stables.

En matière de soin, la situation est contrastée entre d'une part une bonne santé globale des enfants et des adolescents en France et un système de prise en charge plutôt performant, et d'autre part des zones d'ombre spécifiques, particulièrement sur les comportements à risque et plus encore en santé mentale. Sur ce dernier point, outre les insuffisantes capacités de prise en charge, une des difficultés majeures tient à une sous-détection à tous les âges.

ORIENTATION 16. *Former et informer les parents et coordonner les acteurs de l'éducation globale à la santé, notamment pour faire suite à la circulaire de 2011 sur la santé mentale, pour repérer plus facilement les signaux d'alerte sur un mal-être en voie d'installation, en particulier chez les adolescents.*

Quatrième axe

Développer l'égalité d'accès aux ressources de santé, de loisirs, d'éducation et de logement

L'axe 4 vise à « déminer » l'ensemble des inégalités qui pèsent sur le destin des enfants et qui constituent autant d'obstacles à leur développement complet. Pour ce faire, on peut lutter contre la pauvreté monétaire des familles mais aussi faciliter l'accès à des biens et des services nécessaires au développement complet d'un individu relationnel et dont les enfants peuvent être privés, pour des raisons familiales ou territoriales.

En 2011, environ un enfant sur cinq est en situation de pauvreté monétaire en France. En outre, les transferts sociaux atténuent moins qu'avant la crise l'écart entre taux de pauvreté des adultes et taux de pauvreté des enfants.

ORIENTATION 17. *Déployer des ressources pour financer la politique de l'enfant et de l'adolescent de manière à retrouver un niveau d'atténuation de l'écart entre taux de pauvreté des enfants et taux de pauvreté des adultes équivalent au niveau d'avant-crise.*

Plusieurs propositions s'inscrivent dans des dispositifs généraux de lutte contre la pauvreté. On insiste notamment sur le desserrement spécifique de la contrainte de logement sur les familles.

Des logiques de ciblage en fonction des revenus, de la taille ou de la composition des familles (surreprésentation des familles nombreuses et monoparentales pauvres) s'imposent déjà dans l'architecture des aides aux familles. En plus des familles de grande taille bien identifiées, les enfants pauvres sont également nombreux à vivre dans des familles à un enfant. Par ailleurs, près de la moitié des allocataires dans les familles monoparentales à faibles revenus sont des familles à un enfant.

Au-delà, un grand nombre d'inégalités structurantes pour le développement entre les enfants s'ancrent dans des disparités territoriales : inégalités d'accès aux équipements de loisir et sportifs, surtout en zone rurale, aux dispositifs de soutien à la parentalité, aux centres médico-psycho-pédagogiques, aux institutions soins-études, au soutien scolaire, aux établissements développant des innovations pédagogiques répondant à certains besoins, etc.

Les enfants vivant en zone urbaine sensible ou ayant des parents étrangers sont davantage touchés par la pauvreté monétaire. Mais les familles à bas revenus se situent également de manière significative dans les villes moyennes, les petites villes et la ruralité. Par ailleurs, sur certaines dimensions incontournables du développement des enfants et des adolescents, les habitants des zones rurales ou des petites villes sont moins dotés en infrastructures.

Cette dispersion dans l'espace des enfants pauvres ou vulnérables plaide pour une politique de décroisement et de recentrage des aides sur les besoins des enfants. Un certain

consensus se dégage ainsi sur l'utilité de promouvoir un accueil de qualité visant un développement émotionnel, corporel, social et cognitif dès 0-3 ans.

Dans la COG¹ 2013-2017, la branche famille appuie la création nette de solutions d'accueil collectif et individuel des 0-3 ans en vue d'un objectif global de 275 000 solutions d'accueil nouvelles en cinq ans. Par ailleurs, un objectif de 10 % d'enfants pauvres en EAJE² est visé. En reconduisant un tel plan pour cinq ans, on pourrait atteindre 50 % d'enfants de 0 à 3 ans fréquentant au moins partiellement un EAJE d'ici dix ans. Toutefois, cela n'est pas suffisant dans l'optique d'une offre fondée sur un objectif de développement de tous les enfants, et pas seulement sur les besoins des familles (notamment des parents actifs). Le recours plus systématique des familles à des modes de garde formels de qualité doit être encouragé, en même temps que la professionnalisation de tous les modes de garde formels.

ORIENTATION 18. Lancer un plan national d'accueil universel de qualité des enfants.

Développer un plan national d'accueil universel de qualité des enfants en commençant par un ciblage pour rééquilibrer en faveur des moins aisés, mais avec un objectif universel à horizon dix-quinze ans, à décliner sur les territoires.

(1) Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF.

(2) Établissement d'accueil du jeune enfant.

- *500 000 places en crèche ou en accueil formel d'ici dix ans en développant les multi-accueils partiels, les relais assistante maternelle (RAM) et les maisons d'assistants maternels (MAM) en commençant par un ciblage pour rééquilibrer les taux d'accès des familles pauvres (même quand les parents sont inactifs).*
- *Objectif à dix-quinze ans : 90 % d'une classe d'âge accueillie dans des accueils formels de qualité à partir de l'âge de 1 an à un rythme régulier (au moins quelques heures par semaine pour tous) pour favoriser chez tous les enfants un éveil multidimensionnel et des liens multiples socialisant progressivement.*
- *Développer un parcours naissance pour coupler système d'allocation (PAJE¹ par exemple) et dispositifs d'information favorisant l'accès précoce, plus intégré et plus égalitaire, de tous les parents à des services (culturels, éducatifs, santé, aide sociale, soutien à la parentalité, accueil des jeunes enfants). L'entretien du quatrième mois pourrait être mobilisé dans cette optique, complété par une visite à domicile après la naissance (voir aussi la proposition ci-après sur les maisons parents-enfants).*

Finalement, pour promouvoir le développement complet d'un individu relié, il convient de favoriser une meilleure coordination

entre les parents, les services sociaux et de santé et l'ensemble des professionnels éducatifs et culturels. Il s'agit de construire de manière plus égalitaire des offres de parcours auxquelles les enfants peuvent acquiescer. Sans préjuger d'un schéma unique, il convient de concevoir de manière plus articulée des objectifs déjà présents dans la COG tels que le soutien à la parentalité et l'offre jeunesse de loisirs.

ORIENTATION 19 « MAISON PARENTS/ENFANTS ». *Élaborer un plan national et des schémas territoriaux permettant d'offrir des parcours éducatifs, culturels et sociaux plus intégrés aux enfants, en développant autant que possible dans un même lieu au moins deux dimensions parmi les suivantes : des lieux de vie informels ; un fléchage sur des parcours ou une offre d'activités culturelles, associatives, sportives, de « fabrication » et scientifiques ; des services d'accueil des jeunes enfants de qualité et des services aux familles, en commençant par mettre l'accent sur les zones rurales et les quartiers de la politique de la ville.*

Plusieurs pistes sont à envisager :

- *regrouper les services aux familles (dont PMI² et EAJE) avec un niveau d'intégration variable sur le territoire, en en faisant des lieux de vie et en intégrant davantage les dispositifs de soutien à la parentalité.*

(1) Prestation d'accueil du jeune enfant.

(2) Protection maternelle infantile.

Il peut s'agir d'orienter les usagers de services « universels » comme les services de santé vers d'autres services si nécessaire ;

- *élargir la logique de parcours culturel et artistique, pour établir une offre territoriale d'activités culturelles, associatives, sportives, de « fabrication » et scientifiques accessibles aux enfants, la rendre plus lisible pour le public et simplifier les dispositifs d'aide ;*
- *redéfinir les missions des Centres communaux de l'action sociale ou des Maisons des jeunes et de la culture afin qu'ils proposent systématiquement à la fois une large gamme d'activités et des lieux permettant aux enfants de se détendre autant que d'étudier calmement.*

Cette dernière orientation, comme l'ensemble de la stratégie, implique une amélioration de la coordination entre acteurs. Plus globalement, les instruments de pilotage d'une telle stratégie (instances interministérielles ou locales, indicateurs adossés à un futur suivi opérationnel et budgétaire) doivent être envisagés. Le rapport final inclura des préconisations en matière de gouvernance.