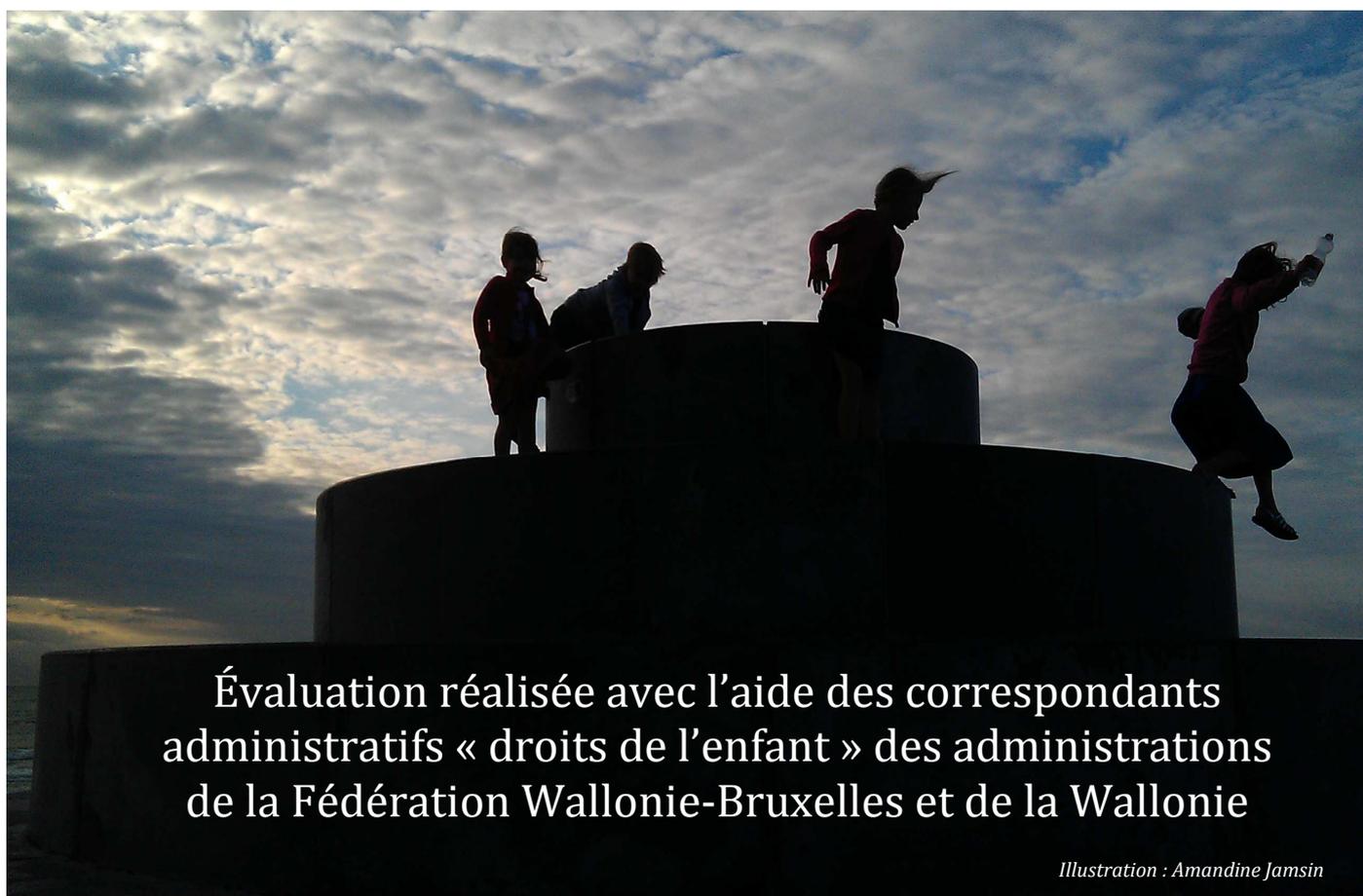


# Plan d'actions de la Fédération Wallonie- Bruxelles et de la Wallonie relatif aux Droits de l'enfant (2011-2014)

## Évaluation intermédiaire

### Rapport d'évaluation



Évaluation réalisée avec l'aide des correspondants  
administratifs « droits de l'enfant » des administrations  
de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie

*Illustration : Amandine Jamsin*

Rédaction : Dominique Rossion et Anne Swaluë

Septembre 2013



# Table des matières

<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>2. MISE EN CONTEXTE.....</b>	<b>2</b>
<b>3. LE PLAN D’ACTIONS RELATIF AUX DROITS DE L’ENFANT 2011-2014.....</b>	<b>4</b>
3.2.1. <i>Le PADE et la CIDE .....</i>	4
3.2.2. <i>Le PADE et les Observations finales du Comité des droits de l’enfant .....</i>	6
3.2.3. <i>Le PADE et les « Objectifs pour l’avenir » nationaux.....</i>	8
3.3.1. <i>La transversalité interne .....</i>	9
3.3.2. <i>La transversalité externe.....</i>	10
<b>4. METHODOLOGIE D’EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D’ACTIONS DROITS DE L’ENFANT 2011-2014 .....</b>	<b>15</b>
<b>5. SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PADE .....</b>	<b>17</b>
5.1.1. <i>Catégories de projets .....</i>	19
1. Statistiques, collecte de données.....	21
2. Formation .....	22
3. Articulation de politiques, transversalité, intégration de recommandations.....	23
4. Diffusion, information, promotion, sensibilisation .....	23
5. Évaluation, analyse, réflexion, réalisation de recherches.....	24
6. Soutien, poursuite, pérennisation, amélioration .....	24
7. Modification du cadre légal .....	25
8. Mise en œuvre, réalisation, organisation, adoption, initiation : .....	25
5.1.2. <i>Remarques générales relatives à la mise en œuvre du Plan .....</i>	26
<b>6. QUELQUES PROJETS AMPLIFICATEURS .....</b>	<b>26</b>
<b>7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>27</b>

# 1. Introduction

L'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse (OEJAJ) a été chargé par les gouvernements de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie de réaliser une évaluation du Plan Droits de l'enfant 2011-2014 à mi-terme.

Pour ce faire, l'OEJAJ a conçu un questionnaire en ligne sur base d'indicateurs construits avec les administrations. Les correspondants Droits de l'enfant ont été invités à remplir un questionnaire par projet les concernant. L'Observatoire les a ensuite rencontrés de manière collective afin d'intégrer leurs réflexions et observations plus qualitatives au rapport d'évaluation.

C'est sur base de cette collecte de données quantitatives et qualitatives que l'OEJAJ a rédigé le présent rapport. L'évaluation intermédiaire vise à sensibiliser les acteurs à sa mise en œuvre et à profiter du caractère évolutif du Plan pour éventuellement l'amender. À ces fins, l'Observatoire a formulé des **recommandations** pour optimaliser la mise en œuvre du Plan Droits de l'enfant d'ici son terme.

Le rapport d'évaluation comprend différentes composantes :

- une mise à jour complète du Plan, en fonction des modifications éventuelles qui y auraient été apportées (en annexe) ;
- une analyse de la concordance du Plan Droits de l'enfant avec ses objectifs initiaux ;
- un aperçu objectif de l'avancement du Plan ;
- des recommandations visant l'optimisation de sa mise en œuvre.

## 2. Mise en contexte

Depuis 1991 et la ratification par la Belgique de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), entrée en vigueur en 1992, nos gouvernements s'engagent à réaliser les droits des enfants. La CIDE reconnaît des droits spécifiques aux enfants visant leur protection, la provision de services à leur attention et leur participation à la vie sociale. La CIDE étant une et indivisible, ses différents articles sont inter-reliés, traduisant la transversalité des droits des enfants au-delà des segmentations sectorielles et de compétences.

Depuis la ratification, la Belgique est soumise tous les cinq ans à un examen par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Celui-ci examine les nouvelles mesures adoptées pour améliorer la situation des enfants dans notre pays et rend des Observations finales relatives aux principaux sujets de préoccupation. Ces recommandations ne sont pas contraignantes juridiquement mais elles invitent à une politique active des États en matière de droits de l'enfant.

Dans ce sens, pour mettre en œuvre la CIDE en Fédération Wallonie-Bruxelles, le Décret du 12 janvier 2004 prévoit que tous les trois ans, le Gouvernement présente un rapport au Parlement sur la politique menée en vue d'appliquer les principes de la Convention. *« Le rapport qui est présenté comprend une évaluation des mesures qui auront été prises les années précédentes et des notes présentant la manière dont chaque ministre applique, au niveau de son action politique, les principes retenus dans la Déclaration internationale des droits de l'enfant ainsi qu'un plan d'action global reprenant la manière dont le Gouvernement intégrera les droits de l'enfant dans sa politique pour les années à venir ».*

Depuis 2005, le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles adopte donc tous les trois ans un Plan d'actions global relatif aux Droits de l'enfant. Il s'agit d'un outil de programmation précisant les priorités du Gouvernement et les actions à mener pour remplir les obligations juridiques liées à la CIDE.

En novembre 2011, le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a adopté son troisième Plan d'actions relatif aux Droits de l'enfant (PADE). Mais, nouveauté, ce Plan comporte un versant wallon, le gouvernement de la Wallonie ayant également adopté un Plan relatif aux Droits de l'enfant.

L'ensemble des membres des gouvernements de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie ont été mobilisés pour la construction du PADE. En amont, des priorités ont été définies en lien avec les recommandations formulées en 2010 par le Comité des droits de l'enfant à la Belgique, à l'occasion de l'examen par ce Comité onusien de la situation des droits de l'enfant dans notre pays<sup>1</sup>. Trois axes ont été choisis pour construire le PADE :

- 1) la gouvernance des droits de l'enfant ;
- 2) l'information, la formation et l'éducation aux droits de l'enfant ;
- 3) la lutte contre les inégalités sociales et les discriminations.

C'est l'axe 2 qui a été défini comme prioritaire pour le Plan d'actions 2011-2014, l'axe 3 étant dans le cadre de ce Plan davantage conçu sous l'angle de l'expérimentation et de l'analyse dans la perspective de préparer le Plan suivant dont il serait l'axe prioritaire.

Sous le pilotage du cabinet du Ministre-Président, en tant que Ministre-Coordinateur des droits de l'enfant, des séances de travail bilatérales ont été organisées avec les différents cabinets ministériels. L'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse, ainsi que la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale y assuraient un rôle d'expertise en matière de droits de l'enfant. Les cabinets étaient invités à associer leurs administrations fonctionnelles mais tous ne l'ont pas fait.

Le PADE, rassemblant les projets proposés par chaque ministre ou par plusieurs dans le cadre de projets de partenariats, a été adopté par les gouvernements de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie en novembre 2011.

---

<sup>1</sup> Pour consulter l'intégralité des observations finales du Comité des Droits de l'enfant adressées à la Belgique en 2010, voir : <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=5390>

Afin d'optimiser la mise en œuvre du Plan, dès son adoption, il a été prévu que celui-ci soit évalué à mi-terme et à la fin de la période triennale.

## 3. Le Plan d'actions relatif aux Droits de l'enfant 2011-2014

Lors de son adoption, les gouvernements de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie ont tracé plusieurs repères à la conception du Plan d'actions Droits de l'enfant :

- le suivi des Observations finales du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies ;
- la transversalité du PADE tant interne, par la promotion des collaborations intersectorielles via le Plan, qu'externe par l'articulation de ce Plan avec d'autres plans ;
- les synergies avec la Wallonie ;
- l'opérationnalisation des projets ;
- un engagement collectif des Gouvernements ;
- le caractère évolutif du PADE.

Dans le cadre de cette évaluation intermédiaire, nous avons souhaité apporter une analyse critique de la concordance du PADE avec ces balises initiales.

### 3.1 Précautions méthodologiques

Lorsque dans le cadre de ce rapport, nous parlons des projets du PADE, il est essentiel que le lecteur garde à l'esprit la grande hétérogénéité existant parmi ceux-ci. **Tous les projets n'ont pas la même portée** : certains se limitent à une action ciblée, tandis que d'autres concernent un projet d'ampleur ou une réforme majeure. Les représentations quantitatives du Plan visent à offrir une vue d'ensemble du PADE pour en permettre une appréhension globale. Si cette photographie générale est essentielle au travail évaluatif, elle doit assurément conserver un statut d'« aperçu », de tendances, en évitant absolument de gommer les disparités existant entre les projets.

### 3.2 Le PADE et les droits des enfants

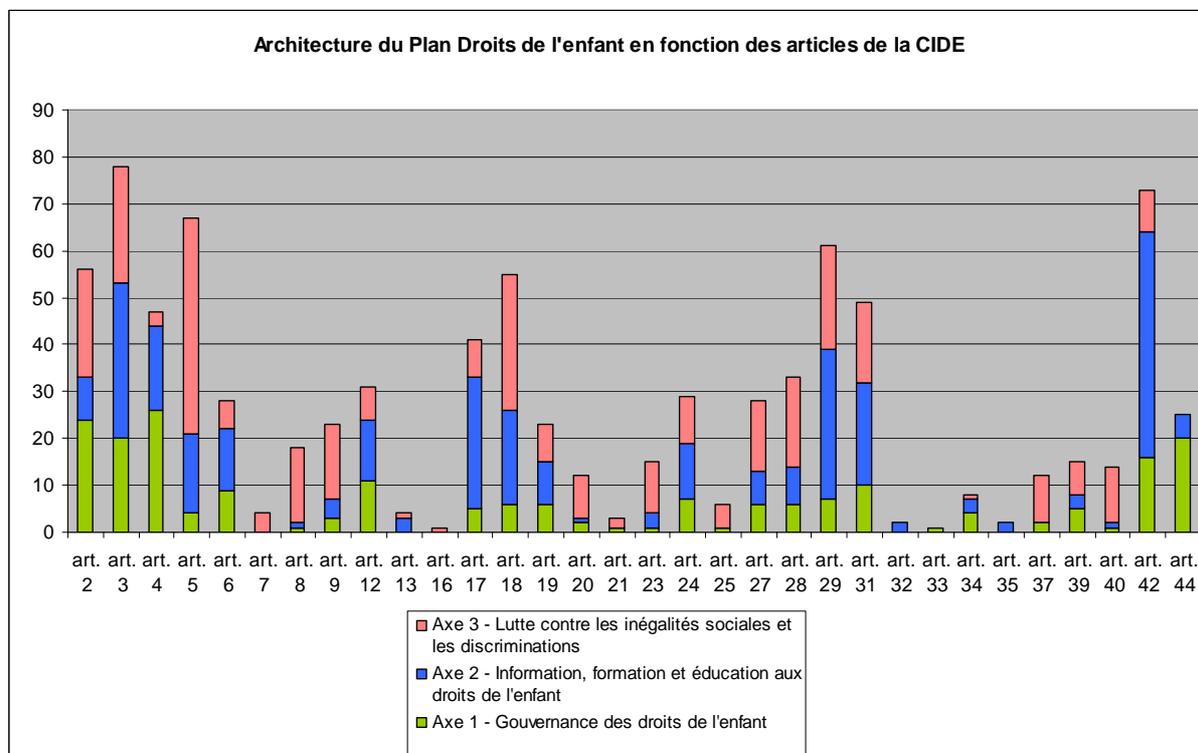
Il nous a semblé intéressant d'interroger la pertinence du Plan Droits de l'enfant au regard de trois références : les articles de la CIDE, les recommandations du Comité des droits de l'enfant à la Belgique et les Objectifs pour l'avenir, définis au niveau national. Cette approche vise à mettre en exergue la plus-value recherchée en termes de réalisation des droits des enfants via le Plan.

#### *3.2.1. Le PADE et la CIDE*

Le Plan Droits de l'enfant vise à traduire en programme politique les engagements internationaux pris par la Belgique au regard des droits des enfants. Le

PADE tel qu'il a été construit rencontre une série de droits reconnus par la Convention internationale des droits de l'enfant.

Le graphique ci-dessous illustre le nombre de projets de chaque axe du Plan lié à chaque article de la CIDE<sup>2</sup>.



Les articles 2, 3, 5, 6, et 12 correspondent aux grands principes de la Convention des droits de l'enfant : respectivement, la non-discrimination, l'intérêt supérieur de l'enfant, le développement et la survie de l'enfant, et le droit à la participation à la vie sociale. Ces articles sont naturellement plus souvent impactés que les autres par des projets du Plan de par leur nature transversale. **On remarque cependant que le droit à la participation semble assez faiblement investi en comparaison des autres grands principes.** Or, le droit des enfants à participer à la vie sociale est un droit essentiel de la CIDE qui est trop peu souvent réalisé<sup>3</sup>.

Ce constat est regrettable mais, nous le disions en préambule, un projet n'est pas l'autre. Le faible taux de projets liés à la participation peut être compensé par l'ampleur et l'innovation de ces projets. Et certains projets du PADE s'avèrent en effet fort ambitieux en matière de participation, tels que les projets FWB-1.1.3.2./ W-1.1.4.2. qui prévoient d' « *initier un processus de consultation et de participation des enfants dans la cadre de la préparation, du suivi et de l'évaluation du plan consacré aux droits de l'enfant* », ou le projet FWB – 2.2.3.4. qui propose d' « *évaluer, avec le concours du Conseil de la Jeunesse de la Communauté française, le fonctionnement des structures de concertation locale des enfants et des jeunes et proposer un cadre qui garantisse le fonctionnement de ces structures partout où elles peuvent être mises sur pied* ».

<sup>2</sup> La Convention internationale des Droits de l'enfant est annexée en fin de document.

<sup>3</sup> Voir à ce sujet l'étude réalisée en 2007 par l'Observatoire concernant la participation des enfants et des jeunes dans leurs différents milieux de vie : <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=5321>

Si ce type de projets –pour autant qu’ils soient mis en œuvre, nous y reviendrons– nuance notre observation, le faible taux de projets visant la participation des enfants reste cependant critiquable.

Concernant les articles plus spécifiques, le fait que les articles 17 (droit à l’information), 29 (buts de l’éducation) et 42 (diffusion des principes de la CIDE) soient fortement investis est cohérent avec l’axe prioritaire du Plan : l’information, la formation et l’éducation aux droits de l’enfant.

Soulignons également les nombreux projets qui concernent le droit à la culture et aux loisirs, y compris au jeu et au temps libre (art. 31) et le soutien aux parents dans leur responsabilité d’éducation vis-à-vis de l’enfant (art. 18). Les projets qui impactent ces deux articles ont fréquemment pour objet des services spécifiques organisés ou subventionnés par les pouvoirs publics : accueil temps libre, organisations de jeunesse, culture pour le premier, services sociaux dont bénéficient les enfants et/ou les familles pour le second.

Ce lien avec les articles de la CIDE devrait être largement relayé auprès des agents traitants car ceux-ci ne saisissent pas toujours l’articulation entre un projet spécifique et les droits de l’enfant. Or, lorsque le lien entre les projets et les droits des enfants n’est pas évident, cela aurait un impact négatif sur la mise en œuvre et le rapportage.

*« Des informations étaient partielles parce que les secteurs ne voyaient pas trop ce que les enfants venaient faire dans nos politiques alors qu’on s’adresse plus à un public d’adultes. »*

*« C’est vrai que dans l’intitulé des projets, on se sent un peu loin des droits de l’enfant. »*

Nous y reviendrons dans le cadre de l’évaluation de la réalisation du Plan.

### **3.2.2. Le PADE et les Observations finales du Comité des droits de l’enfant**

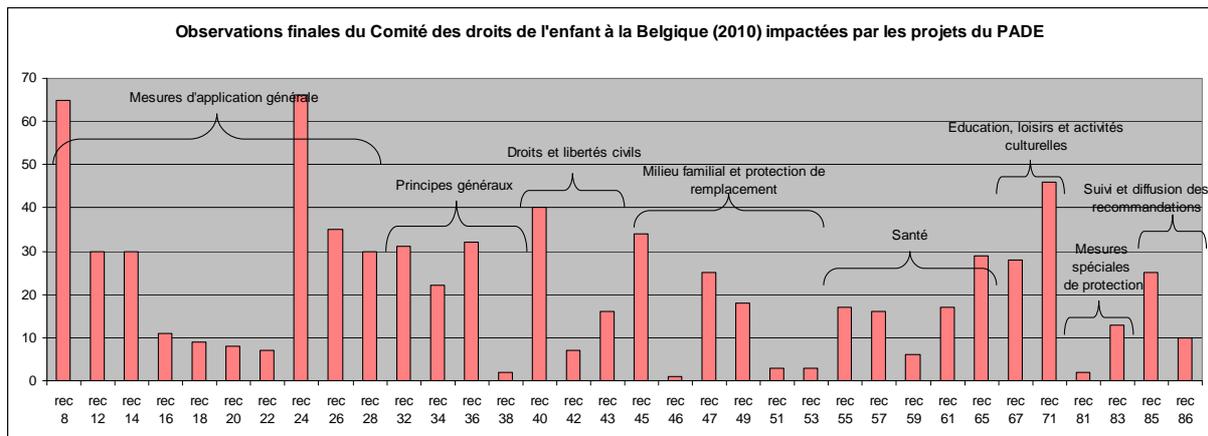
Nous l’expliquons plus haut, le Plan Droits de l’enfant a été construit sur base des recommandations formulées par le Comité des droits de l’enfant des Nations Unies à la Belgique en 2010. L’intégralité des Observations finales est consultable à l’adresse suivante : <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=5390>.

Le Comité des droits de l’enfant a présenté 44 recommandations à la Belgique. Toutes ne dépendent bien sûr pas des pouvoirs régionaux et communautaires. Toutefois, elles visent pour la plupart des sujets transversaux qui dépassent les découpages de compétences, impliquant un partage des responsabilités entre les différents niveaux de pouvoir.

34 Observations finales de 2010 ont trouvé une (partie de) réponse dans le Plan Droits de l’enfant 2011-2014. Les projets du PADE s’inscrivent parfois en droite ligne de la recommandation : par exemple, le projet FWB 3.3.3.1 « Augmenter chaque année le nombre d’écoles accessibles aux enfant souffrant d’un handicap via les programmes de subventionnement existants » constitue une réponse directe à l’Observation finale n°55

du Comité des droits de l'enfant : « (...) le Comité prie l'Etat partie de prendre des actions plus concrètes en vue d'assurer l'éducation inclusive des enfants handicapés (...) ».

Parfois, les projets du PADE ne représentent qu'une part de la recommandation onusienne : par exemple, le projet « *Evaluer et ajuster le cas échéant la mesure régissant la participation aux classes vertes et de dépaysement* » ne répond que partiellement à l'Observation finale n°67 : « *Le Comité invite instamment l'Etat partie à : (a) Prendre les mesures nécessaires en vue d'abolir les frais de scolarité conformément à sa Constitution (...)* ». Dès lors, le chiffre de 34 recommandations impactées sur 44, réjouissant a priori d'autant que toutes les recommandations ne relèvent pas des compétences régionales et communautaires, doit toutefois être lu avec précaution au vu des différences d'ambition des projets.



L'Observation finale impactée par le plus de projets du PADE est la n°24 : « (...) le Comité recommande à l'Etat partie de renforcer les efforts qu'il déploie pour assurer une large diffusion de toutes les dispositions de la Convention auprès des adultes et des enfants (...) ». 66 projets du PADE vont dans ce sens, ce qui est cohérent puisque l'information, la formation et l'éducation aux droits de l'enfant est l'axe prioritaire du Plan. Dans le même sens, 35 projets mettent en œuvre l'Observation finale n°26 relative à la formation des professionnels qui travaillent pour et avec des enfants.

L'Observation finale n°8 est également visée par un grand nombre de projets (65). Cette recommandation concerne le suivi des observations finales précédentes qui n'auraient pas encore été mises en œuvre. Sont expressément pointés : la coordination, la collecte des données, la lutte contre la discrimination à l'égard des enfants vivant dans la pauvreté, le droit de l'enfant d'être entendu, la protection contre les châtimements corporels et l'amélioration du système de justice pour mineurs. Dans le cadre du PADE 2011-2014, les aspects coordination et collecte de données ont été fortement investis dans le cadre de l'axe 1 qui concerne la gouvernance des droits de l'enfant. L'axe 3 visait à rencontrer les préoccupations liées à la pauvreté infantile et à la lutte contre les inégalités sociales, mais sous un angle principalement prospectif dans le cadre de ce Plan, afin de préparer les acteurs à en faire l'axe principal dans le cadre du Plan suivant.

Le Comité des droits de l'enfant avait lourdement interpellé la Belgique en ce qui concerne les questions de violence et de maltraitance à l'égard des enfants. Une quarantaine de projets cible ces questions, en liant avec les Observations finales n°40, 42, 43 et 49.

Enfin, comme nous l'observons pour l'article 31 de la CIDE plus haut, soulignons à nouveau le nombre important de projets qui visent le droit de tous les enfants aux loisirs (Observation finale n°71), incluant le droit à participer à la vie culturelle et artistique, de prendre part à des activités récréatives, en les associant pleinement au processus décisionnel.

### *3.2.3. Le PADE et les « Objectifs pour l'avenir » nationaux*

Dans le cadre du rapport périodique rédigée par la Belgique en 2008<sup>4</sup>, des « Objectifs pour l'avenir » (OA) ont été définis par les différents acteurs institutionnels et associatifs afin de cibler des mesures à mettre en œuvre dès que possible pour améliorer la situation des enfants dans notre pays. Comme nous avons déjà souhaité le faire lors de l'évaluation du Plan Droits de l'enfant précédent, nous avons choisi de mettre en perspective le PADE 2011-2014 et ces objectifs.

Sur 89 « Objectifs pour l'avenir », 59 sont impactées par des projets du Plan Droits de l'enfant, soit 2/3. Comme pour les recommandations du Comité des droits de l'enfant, tous les OA ne concernent pas des compétences régionales et/ou communautaires, donc le PADE ne pourrait investir 100% de ces objectifs. Les 30 OA non-rencontrés concernent en effet principalement les enfants dans les conflits armés, l'exploitation des enfants ou les questions relatives aux enfants demandeurs d'asile. Ces compétences fédérales échappent à la Fédération Wallonie-Bruxelles et à la Wallonie, bien que certaines compétences communautaires puissent tout de même avoir un impact sur ces matières, notamment l'aide à la jeunesse. On peut dès lors tout de même regretter qu'un tiers des OA n'ait pas du tout été investi.

Lorsque nous parlons d'OA « impactés », cela signifie qu'un ou plusieurs projets du Plan Droits de l'enfant rencontrent leurs objectifs. Le nombre de projets impactant varie fortement : de 1 à 32 projets pour un même OA !

De manière cohérente, les OA impactés par le plus de projets du PADE concernent l'éducation aux droits de l'enfant au sens large et la formation des professionnels concernés, en reconnaissant la responsabilité première des pouvoirs publics en la matière. Les projets du Plan et les OA se rejoignent sur la multiplicité des voies à utiliser : formation des professionnels, mais aussi du grand public, accompagnement des enseignants, centralisation des outils pédagogiques, appréhension aussi large que possible de l'éducation aux droits de l'enfant au-delà du champ de l'éducation formelle...

L'« Objectif pour l'avenir » n°554 a lui aussi été massivement visé par les projets du PADE : 24 projets du Plan rencontrent ses recommandations, à savoir la promotion du droit des enfants aux loisirs et au temps libre, et particulièrement à l'attention des enfants vivant en situation de pauvreté.

---

<sup>4</sup> Cet avis est disponible à l'adresse suivante : <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=5391>

### 3.3 La transversalité du PADE

La transversalité voulue dès l'entame du Plan ciblait deux niveaux : la transversalité interne, c'est-à-dire la valorisation des coopérations intersectorielles et interministérielles, et la transversalité externe, soit l'articulation du Plan Droits de l'enfant avec toute une série d'autres plans et initiatives relatives aux enfants (Plan Jeunesse, Plan Egalité des chances, Plan de Cohésion sociale, recommandations de la Présidence belge sur la pauvreté infantile, Plan Habitat permanent, recommandations relatives à la situation des enfants Roms, etc.).

#### 3.3.1. *La transversalité interne*

La transversalité interne a été difficile à impulser lors de la construction du Plan. Seule une petite vingtaine de projets a effectivement impliqué différents secteurs et généralement, ces collaborations semblent asymétriques. Pour preuve, il n'y a souvent qu'un correspondant qui dispose de l'information.

On peut tout de même accueillir positivement la conclusion de partenariats valorisés dans le cadre du PADE, notamment la convention ONE-AWIPH ou encore la collaboration entre la DGAJ, l'ONE et le DGDE concernant le référentiel de soutien à la parentalité. Mais ces exemples restent peu nombreux.

La question de la transversalité a été abordée avec les correspondant-e-s CIDE dans le prolongement de l'avis d'initiative émis par le GP CIDE<sup>5</sup> fin 2012. Si l'idée de déclouonnement séduit, le chemin à parcourir semble cependant compliqué.

*« La question de la transversalité est un gros chantier en cours au sein de l'Administration. Concrètement, il y a des choses qui se mettent en place un peu partout mais cela nécessite une organisation et du temps. »*

D'autres membres du GP CIDE ont émis des doutes quant aux possibilités d'impulser de la transversalité en cours de Plan. C'est en amont que cette dynamique transectorielle aurait dû être initiée. Or, malgré les efforts dans ce sens, force est de constater que le Plan tel qu'il a été adopté constitue plutôt un catalogue de projets, certes articulés en fonction d'axes et d'objectifs stratégiques et opérationnels mais qui souffre d'un manque de partenariats interministériels.

Certains pensent toutefois qu'il est encore possible de s'engager sur la voie de la coopération intersectorielle. Un correspondant indiquait par exemple concernant l'agencement des actions dans le Plan que :

*« Il serait intéressant de trouver une forme de transversalité interne au sein du Plan de manière à avoir une certaine cohérence entre les projets et une vue d'ensemble et éviter donc de disposer d'un « catalogue » de projets. »*

Au niveau wallon également, des correspondants ont plaidé pour plus de collaborations. Ils appellent à la création de plus de ponts entre les deux institutions

---

<sup>5</sup> <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=10396>

(Wallonie et Fédération), comme c'est déjà le cas dans certaines matières par exemple en lien avec l'enseignement. La question du transport scolaire a notamment été spécifiquement pointée.

D'après notre analyse, il apparaît en effet que certains projets du PADE bénéficieraient pour leur mise en œuvre d'une approche davantage intersectorielle. On peut par exemple pointer le projet W – 3.3.2.1. « *Augmenter le nombre de structures d'accueil d'enfants dans les zones d'activités économiques (ZAE)* », le projet W – 3.4.1.1. « *Mise en œuvre et ajustement du projet Cyberclasse pour en améliorer l'efficacité* » ou encore le projet W – 3.6.1.1. « *Poursuivre l'action "Sport de rue" qui vient en complément d'un plan de cohésion sociale et vise à multiplier les espaces sportifs de plein air ouverts à tous.* »

Mais des correspondant-e-s ont toutefois émis des réserves quant à une transversalité qui aboutirait à des retours en arrière, notamment sur la question des financements. Le risque lorsque l'on attribue une compétence spécifique à l'un des niveaux de pouvoir est d'entraîner une suppression des apports de l'autre entité (comme cela a pu être le cas pour les écoles de devoirs reconnues en Fédération Wallonie-Bruxelles qui, une fois organisées par Décret sous l'égide de l'ONE, ont perdu les subventions wallonnes dont elles bénéficiaient).

### 3.3.2. La transversalité externe

L'articulation du Plan avec d'autres plans et initiatives liées aux droits des enfants fait l'objet de plusieurs projets spécifiques, principalement dans le cadre de l'axe 1 relatif à la gouvernance des droits de l'enfant. La mise en œuvre de ces projets sera abordée plus loin.

Mais de manière générale, pour tous les projets, le questionnaire en ligne contenait une question spécifique demandant aux correspondants de préciser si ce projet appartenait à un autre Plan.

45% des projets pour lesquels nous disposons d'informations, tant en Wallonie qu'en Fédération Wallonie-Bruxelles, appartiennent également à un autre plan.

Il s'agit pour la plupart du Plan national de Lutte contre la pauvreté infantile, coordonné par la Secrétaire d'Etat De Block<sup>6</sup>. En effet, le Plan Pauvreté infantile a volontairement été construit, pour ce qui concerne la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles, sur base des projets du Plan Droits de l'enfant. 77 projets du PADE sont donc repris dans le Plan national, complétés par quelques projets supplémentaires que nous proposons d'ajouter au Plan Droits de l'enfant par souci de complémentarité.

Si cet effort d'articulation des deux plans peut être souligné, il accentue notre plaidoyer pour la réalisation des projets du Plan. En l'absence, non seulement ces projets du PADE ne produiront pas leurs effets mais on aurait manqué l'occasion d'adopter de nouveaux projets dans le cadre du Plan national. Il s'agirait d'une double occasion manquée en faveur des droits des enfants.

---

<sup>6</sup> Ce plan est consultable à l'adresse suivante : <http://www.mi-is.be/be-fr/doc/politique-de-lutte-contre-la-pauvrete/plan-national-de-lutte-contre-la-pauvrete-infantile>

Par ailleurs, le Plan national de Lutte contre la pauvreté infantile n'est pas encore connu des correspondants. Nous avons dû, au sein de l'OEJA, procéder à un recodage des projets en comparant les deux plans de manière à identifier les projets communs. Un travail d'information des administrations sur le contenu du Plan national est à recommander si l'on souhaite que la double appartenance des projets ait un effet favorable sur leur mise en œuvre.

En ce qui concerne les autres transversalités, une petite quarantaine de projets appartiennent également à des plans de programmation sectorielle (plan opérationnel de la Direction générale, contrat de gestion de l'OIP...). Il s'agit donc d'une articulation cohérente avec la planification des services mais pas de dynamiques transversales. Les projets appartenant à d'autres plans transversaux (Plan Jeunesse, Plan Egalité des chances, Plan de Cohésion sociale...) semblent peu nombreux, environ 10%. Mais il est possible que ce faible taux soit dû à une méconnaissance des plans dans le chef des correspondants.

Ceux-ci ont insisté sur les différentes temporalités des divers plans et l'implication de nombreux agents, parfois de plusieurs directions générales, qui rendent quasi-impossible la maîtrise de l'ensemble des plans programmatiques.

*« Il est difficile de répondre à cette question [de la transversalité] à partir du moment où l'on n'a pas connaissance des autres Plans. Cela nécessite une concertation au niveau des Cabinets qui pourront déterminer quels sont, derrière chaque Plan, les objectifs majeurs et les objectifs qui se regroupent ».*

*« Et même lorsque l'on a connaissance des autres Plans, ils sont tellement denses qu'il est difficile d'y répondre ».*

*« Une réflexion sur un format commun au niveau de la formulation des différents Plans serait intéressante ».*

### 3.4. Synergies entre la Fédération et la Wallonie

La première édition d'un Plan Droits de l'enfant au niveau wallon était certainement le défi majeur du Plan 2011-2014. Cela a nécessité de mobiliser les cabinets et les administrations régionales et de les convaincre de leurs compétences en matière de droits de l'enfant. Un réel travail de sensibilisation a été nécessaire, mais tous les ministres wallons ont finalement intégré des projets dans le Plan Droits de l'enfant.

Le PADE a été voulu comme un plan unique, bien que décliné en un versant Fédération Wallonie-Bruxelles et un versant wallon. Les axes sont communs, ainsi qu'une grande part des objectifs. De plus, **20** projets se retrouvent dans les deux versions du Plan.

C'est la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS) qui a assuré, en partenariat avec l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, la coordination des correspondants wallons. Le rôle de pivot qu'ils ont assuré est essentiel pour le suivi et l'identification du Plan au niveau wallon.

Malgré l'information réalisée lors de la construction du Plan et le rôle de la DiCS, il reste du chemin à parcourir pour sensibiliser les acteurs wallons à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Les correspondants wallons l'ont massivement exprimé lors de notre rencontre.

*« De manière générale, quand on parle des recommandations de l'ONU, la plupart d'entre nous se considère à des années lumière de ces considérations. Il est difficile de raccrocher cela à nos matières Région wallonne. Il y a aussi un déficit de communication au niveau wallon au niveau politique. Si on veut mettre en place une politique ambitieuse en matière de droits de l'enfant, il faut le faire savoir et il faut définir clairement les enjeux. (...). Il faudrait des directives plus claires et un soutien : note verte avec des objectifs, un délai pour l'atteindre, des moyens... »*

*« Ce n'est pas parce qu'on en a parlé il y a deux ans lors du lancement que c'est encore clair dans la tête de tout le monde et aussi au niveau des cabinets parce que tout le monde est pris dans l'urgence. Je pense que c'est important comme facilitateur qu'il y ait une information plus régulière et une relance. »*

Ce manque de visibilité a un impact sur l'élaboration, la mise en œuvre du Plan et son évaluation, ce que regrettent les correspondant-e-s.

Une proposition concrète est faite par un correspondant wallon pour mieux diffuser la culture des droits de l'enfant au sein du Service public de Wallonie :

*« Au SPW on organise des midis d'information, je ne comprends pas pourquoi avec un enjeu qu'on veut aussi important on ne communique pas par ce canal-là. D'autant plus qu'il s'agit d'un projet transversal. Cela nous facilitera ensuite le travail. »*

Par ailleurs, plusieurs projets du PADE, principalement de l'axe 1 relatif à la gouvernance des droits de l'enfant, visent l'institutionnalisation du suivi de la Convention des droits de l'enfant en Wallonie. C'est le cas du projet W – 1.1.1.3. « *Doter la RW d'un cadre légal relatif à l'application de la CIDE en Wallonie en synergie avec le dispositif de la Fédération Wallonie-Bruxelles* ».

Des propositions en ce sens ont été formulées dans le cadre de l'accord de coopération prévu en vertu du projet W – 1.1.1.4. « *Adopter un accord de coopération pour élargir à la Région wallonne le dispositif prévu aux articles 3, 5 et 6 du décret du 12 mai 2004 portant création de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse* ». L'idée serait d'élargir le Groupe permanent de suivi de la Convention des droits de l'enfant (GP CIDE) actuellement majoritairement composé d'acteurs communautaires aux administrations et cabinets wallons. Des groupes de travail mixtes ou par entité pourraient par ailleurs voir le jour pour aborder des questions plus spécifiques. Ce nouveau cadre devrait contribuer à la sensibilisation des pouvoirs wallons aux droits des enfants.

### 3.5. L'opérationnalisation des projets

L'évaluation du Plan précédent (2008-2011) avait pointé le manque d'opérationnalisation des projets. Trop souvent formulés en des termes généraux, les projets avaient du être re-caractérisés et déclinés en plusieurs actions afin de permettre leur évaluation.

Soucieux d'éviter ce problème avec le PADE 2011-2014, les Gouvernements ont veillé à concrétiser au maximum les projets intégrés. Cela n'empêche pas que le niveau d'opérationnalisation varie fortement d'un projet à l'autre. Certains projets notifient d'ailleurs explicitement qu'ils devront être précisés dans le cadre de l'évaluation intermédiaire. C'est le cas de l'objectif stratégique W – 3.1.3. « Rendre l'espace public "enfants admis" » pour lequel le Plan prévoit que « *cet objectif sera développé dans le cadre du suivi annuel de ce plan.* »

Mais, de manière générale, les variations d'opérationnalisation entre les projets n'ont pas obstrué l'évaluation de la mise en œuvre du Plan. En outre, la catégorisation des projets en vue de leur évaluation a permis une certaine harmonisation. Nous y reviendrons plus loin.

### 3.6. Un engagement collectif des Gouvernements

Comme nous l'expliquions plus haut (cf. 2. Mise en contexte), le Plan Droits de l'enfant a été construit de manière négociée avec l'ensemble des cabinets ministériels.

L'ensemble des Ministres a intégré des projets relevant de ses compétences dans le Plan.

Lors des réunions bilatérales entre le cabinet du Ministre-Président, en tant que Ministre-Coordinateur des droits de l'enfant, et les différents cabinets, ces derniers étaient invités à associer leurs administrations fonctionnelles.

Mais, cela n'a pas toujours été le cas et ce Plan est avant tout un plan gouvernemental. Ce que déplorent certains correspondants. Certains d'entre eux n'étaient d'ailleurs pas au courant des projets proposés par les Ministres dans le cadre du Plan Droits de l'enfant, ce qui a posé des problèmes pour la collecte des données quantitatives sur lesquelles repose l'évaluation. On y reviendra plus loin.

Cette situation délicate plaide pour une association plus étroite des administrations dans la mise en œuvre du PADE, mais aussi pour l'implication des cabinets ministériels dans le suivi de l'évaluation.

Au niveau wallon, les correspondants ont explicitement demandé l'organisation de réunions de travail conjointes entre administrations et cabinets concernant le Plan Droits de l'enfant, afin de pouvoir répartir les rôles pour la mise en œuvre des projets à lancer.

*« (...) même si on a des référents [dans les cabinets], ils le sont pour certaines parties, pas nécessairement pour tout. C'est plus compliqué aussi quand on dépend de deux cabinets. Par contre avoir des réunions de travail avec des représentants des cabinets permet au moins d'avoir une circulation de l'information ou d'être sur le même diapason des connaissances parce que ce n'est pas toujours évident et que je n'ai pas nécessairement de contact régulier avec le référent ».*

*« Cela permettrait (...) de développer de nouvelles dynamiques. Il manque quelque chose, on ne se sent pas appuyé et soutenu. Probablement aussi qu'au niveau des cabinets, il manque aussi de ressources humaines et financières et cela rejoint les questions de ce que cela va coûter et des*

*demandes de financement que vont générer ces projets même s'il ne faut pas toujours plus d'argent pour qu'il y ait une valeur ajoutée à un projet. Mais ce seraient des aspects dont il faudrait pouvoir discuter avec les cabinets. »*

*« On dépend d'actions au niveau du Cabinet et que pour cette raison, les projets peuvent rester en standby durant un moment ».*

### 3.7. Le caractère évolutif du PADE

Le plan d'actions relatif aux droits de l'enfant n'a pas été voulu figé. Dès son adoption, un suivi continu au sein du GP CIDE et des moments d'évaluation ponctuelle (évaluations intermédiaire et finale, gouvernements thématiques) ont été prévus pour permettre son évolution et son adaptation aux circonstances éventuelles.

Certains projets initialement inclus dans le Plan ont été abandonnés. L'actualisation du PADE en tiendra compte.

Dans cette perspective de plan évolutif, l'évaluation intermédiaire apparaît également comme un moment opportun pour proposer l'intégration de nouveaux projets. Des membres du GP CIDE ont émis des réticences sur cet aspect, le taux de réalisation du Plan (cf. infra) n'étant pas suffisamment satisfaisant, il peut en effet paraître précoce de se consacrer à des projets supplémentaires.

*« Vu le taux d'avancement, il vaudrait peut être mieux finir ce qui est engagé plutôt que de rajouter de nouveaux projets ».*

Cependant, certains nouveaux apports peuvent, selon nous, être réalisés de manière simple et bénéfique pour la cohérence et la dynamique du PADE.

Par exemple, les projets additionnels du Plan national de lutte contre la pauvreté infantile, c'est-à-dire les projets de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles proposés dans le cadre de ce plan national mais qui ne provenaient pas du PADE, pourraient y être insérés.

Des projets nouveaux ont également été proposés par l'administration wallonne (DGO3 du SPW - Direction générale de l'Agriculture, des Ressources naturelles et de l'Environnement). Ces projets avaient déjà été transmis l'année passée mais n'ont pas encore été intégrés dans le PADE. Ils concernent principalement l'éducation des enfants à l'environnement et au développement durable. Ils ont été introduits à titre de propositions dans la version actualisée du PADE.

Par ailleurs, nous en parlons ci-dessus, il est prévu que certains projets soient développés dans le cadre du suivi du Plan. C'est le cas de l'objectif opérationnel wallon 3.1.3. : *« Rendre l'espace public "enfants admis" »*. Ce projet peut, selon les volontés politiques, être mis en œuvre de manière plus ou moins ambitieuse et plus ou moins transversale. Nous plaidons bien évidemment pour une collaboration transectorielle et un projet global cohérent.

Enfin, depuis 2011, quelques grandes avancées ont été réalisées en faveur des enfants hors du cadre du PADE. Il serait intéressant de les y inclure, même a posteriori, si elles répondent à des recommandations du Comité des droits de l'enfant. En effet, c'est

sur base de la base de données constituée avec le suivi des projets du PADE que la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Wallonie feront rapport au Comité des droits de l'enfant lors du prochain examen en 2017. Il serait donc dommage de ne pas valoriser des actions importantes au bénéfice des enfants. L'exemple du Plan Cigogne émerge naturellement. Mais d'autres initiatives pourraient également être signalées.

## **4. Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'actions Droits de l'enfant 2011-2014**

De mars à juin 2013, une récolte de données a été menée via un questionnaire en ligne (Lime Survey). Celui-ci a été construit sur base d'un canevas de questions systématisé conçu avec les correspondants. Les premières ébauches de résultats ont ensuite été présentées aux correspondants mi-juin 2013 afin d'alimenter un débat qualitatif sur la mise en œuvre du Plan Droits de l'enfant. Deux moments de rencontre ont été organisés pour recueillir les remarques, interrogations et réflexions des correspondants : le 20 juin 2013 au SPW et le 26 juin 2013 en séance du Groupe permanent de suivi de la CIDE pour la Fédération Wallonie-Bruxelles. Après retranscription, leurs commentaires ont été analysés et intégrés au présent rapport. Ce sont sur ces apports quantitatifs et qualitatifs que se base l'évaluation.

### 4.1. Etat de la récolte de données quantitatives (questionnaires Lime Survey)

Le Plan comporte 245 projets, déclinés en 105 projets en Wallonie et 140 projets en Fédération Wallonie-Bruxelles, 20 projets étant communs aux deux entités.

261 questionnaires ont été envoyés aux correspondants administratifs, certains projets concernant plusieurs correspondants.

182 formulaires ont été complétés et validés en ligne, soit plus de **70%**. 45 enregistrements incomplets nous sont parvenus, tandis que 34 formulaires n'ont pas été ouverts. À ce stade préliminaire, la Wallonie affiche un plus faible taux de non-réponses/réponses incomplètes que la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Le taux de réponse met en lumière l'important travail réalisé par les correspondant-e-s que nous souhaitons remercier. Leur rôle est déterminant dans la qualité de l'évaluation et il serait nécessaire de davantage communiquer quant à leur fonction, afin de les légitimer auprès des agents de leur administration qu'ils doivent solliciter.

#### **Le rôle essentiel des correspondant-e-s dans l'évaluation :**

Les correspondant-e-s CIDE constituent la pierre angulaire du dispositif de rapportage et de suivi du plan. Ils sont le relais entre l'Observatoire, chargé de réaliser l'évaluation du plan et ce que nous appellerons les « référents », c'est-à-dire les personnes au sein des administrations et des cabinets qui mettent en œuvre les actions.

Concrètement, le nombre de projets pour lesquels un suivi était attendu était fort variable d'un secteur à l'autre : entre 1 et 28 projets par correspondant-e.

La position du/de la correspondant-e dans l'institution, le caractère transversal (ou non) de sa fonction ou du service auquel il/elle est rattaché-e, les modalités de communication au sein d'une même DG, le temps mis à disposition de l'agent pour remplir sa mission de correspondant-e ont influencé positivement ou négativement le travail des correspondant-e-s CiDE.

Tous les correspondant-e-s se sont fortement investis dans la récolte de données. Certains ont même choisi de remplir les questionnaires directement avec leurs référents pour les différents projets, plutôt que de les laisser seuls face au questionnaire. Les séances de travail se sont faites par téléphone ou de visu (en groupe ou individuellement). Cette méthode de travail s'est révélée être un réel levier pour la récolte de données.

Le taux de non-réponses s'explique majoritairement par des raisons extérieures aux correspondant-e-s. Des échos que nous avons eus, les questionnaires non-complétés se réfèrent à des projets pour lesquels les administrations ne disposent pas d'informations, que ces projets ne soient pas encore initiés ou que des difficultés organisationnelles expliquent cette absence de renseignements.

Le fait que le Plan ait été conçu par les cabinets ministériels mais que ce soit les administrations qui sont sollicitées pour l'évaluation a rendu ardu l'exercice des correspondants. L'asymétrie d'information entre les cabinets et les administrations a constitué un frein important au rapportage, à tout le moins pour certains secteurs. Certains correspondants n'étaient d'ailleurs pas au courant des projets proposés par les Ministres dans le cadre du Plan Droits de l'enfant.

*« C'est un plan qui a été débattu par les Cabinets et moins avec les secteurs concernés. »*

*« [Mes collègues] se sont parfois posé la question de savoir d'où venaient certaines actions et comment les choix s'étaient opérés et ça, en tant que correspondant je ne savais pas toujours bien leur expliquer le pourquoi du comment. »*

Lors de la présentation des premiers résultats aux correspondants, d'autres difficultés organisationnelles nous ont été communiquées.

L'identification des agents en charge des projets n'a pas toujours été aisée :

*« (...) une des difficultés rencontrées est de trouver la bonne personne de référence qui opérationnalise le projet. Ce qui rend la tâche d'autant plus compliquée lorsque le projet est porté par plusieurs personnes ou que la ou les personnes ont changé. Ensuite, il faut attendre que ces personnes fournissent l'information, et cela peut prendre du temps parfois. »*

Le turn-over du personnel complique également la tâche :

*« La grande difficulté rencontrée dans mon service, est qu'il y a eu plusieurs intervenants sur le projet depuis sa création. »*

Sont aussi pointés le manque de visibilité du Plan Droits de l'enfant et l'absence de mobilisation des agents pour un Plan auquel ils n'ont pas été associés dès le départ.

Les correspondant-e-s soulignent qu'il est parfois très difficile de les motiver sur la question du plan.

*« Un plan comme celui-ci est évidemment important mais n'est pas nécessairement la priorité pour l'administration. »*

L'évolution des projets a également pu nuire au rapportage. Certains ont subi des modifications importantes, tandis que quelques projets avaient été mal attribués aux correspondant-e-s ou ont, en cours de mise en œuvre, changé de nature et d'intitulé, modifiant ainsi la catégorie à laquelle ils avaient été rattachés dans le plan.

*« La difficulté a été de reconnaître les projets auxquels on doit répondre et qui ont parfois évolué de façon significative. Et d'ensuite remonter à la source pour disposer de l'information. »*

*« Il aurait été difficile de classer [ce projet] correctement dès le début car c'est en faisant le point sur la nature du projet que cela s'est éclairci. Il serait intéressant en termes d'évaluation du plan de mettre en exergue ces projets qui ont évolué et dont la nature-même a changé. »*

## 4.2. Précautions méthodologiques

Les résultats présentés ici doivent être lus avec précautions. La manière de répondre aux questionnaires en ligne varie d'un correspondant à l'autre. Comme nous l'avons vu, certains ont par ailleurs rencontré d'importantes difficultés. Un travail important d'uniformisation de la manière de répondre aux questions a dû être réalisé. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà souligné plus haut, **tous les projets n'ont pas la même portée** : certains se limitent à une action ciblée, tandis que d'autres concernent un vaste projet ou une réforme majeure. Si les données statistiques permettent de tracer des tendances et de donner un aperçu objectif de la mise en œuvre du PADE, les chiffres précis doivent conserver le statut d'indices.

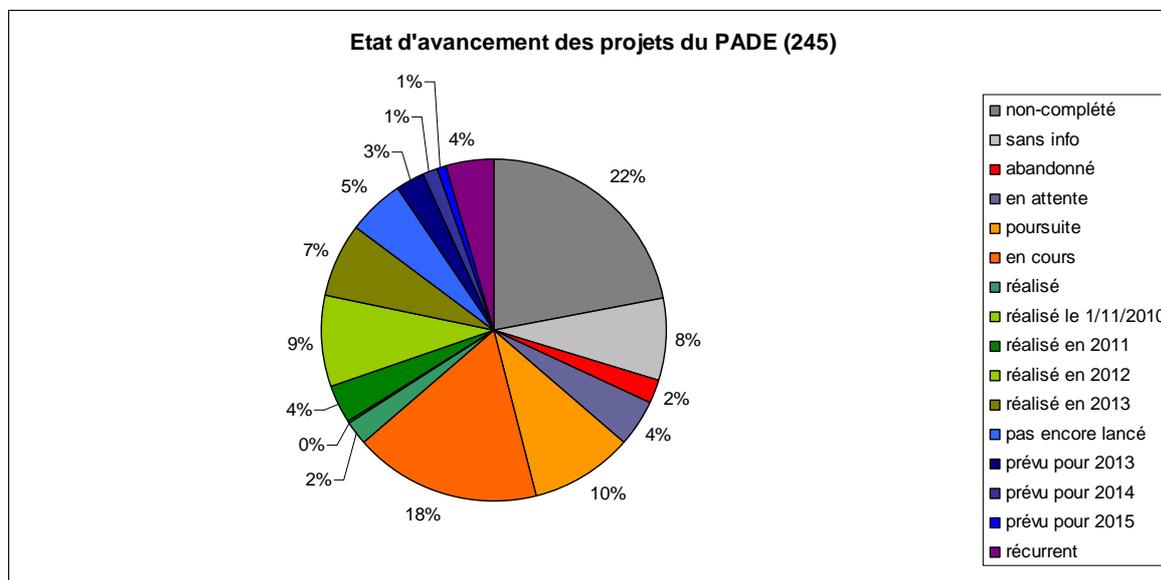
## 5. Suivi de la mise en œuvre du PADE

Au-delà de l'évaluation du Plan Droits de l'enfant, notre rapport d'évaluation intermédiaire a également pour objectif de rendre compte de la mise en œuvre de celui-ci. S'il est naturel que l'ensemble du Plan ne soit pas réalisé à mi-terme, il apparaît tout de même utile de faire un état de l'avancement du PADE pour mobiliser les acteurs et stimuler le lancement des projets restant en suspens.

Par ailleurs, l'échéance électorale de 2014 n'apparaît pas de bon augure pour la réalisation du Plan, car le calendrier triennal risque fort d'être amputé d'un semestre suite aux potentiels changements de portefeuilles. Il y a donc une certaine urgence à motiver la poursuite de la mise en œuvre du PADE.

## 5.1. Etat d'avancement du Plan Droits de l'enfant

Figure 1 - Mise en œuvre du Plan d'actions relatif aux droits de l'enfant - mai 2013



Ce graphe offre un premier aperçu synthétique de la mise en œuvre du Plan Droits de l'enfant.

On observe qu'à mi-terme, environ 20% des projets du PADE ont été réalisés<sup>7</sup> sur la période 2011-2013 et 30% sont en cours de réalisation ou poursuivis<sup>8</sup>.

10% des projets sont renseignés comme programmés ou à lancer.

Il est à noter que près de 5% des projets sont en fait des actions récurrentes des services.

À contrario, nous sommes sans nouvelle d'un tiers des projets.

Enfin, 5% des projets sont en stand-by, tandis que quelques projets ont explicitement été abandonnés.

Arrêtons-nous un instant sur les projets réalisés avant novembre 2011 ou entamés avant cette date et poursuivis dans le cadre du Plan. La construction du PADE se basait en théorie sur des projets nouveaux, s'inspirant par là des modalités de rapportage imposées par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Un projet

<sup>7</sup> Si certains projets sont référencés comme « réalisés » sans date précise de réalisation, c'est que nous ne disposions pas d'information de calendrier.

<sup>8</sup> La distinction entre projets « en cours » et projets « poursuivis » concerne la date de lancement des projets. Nous avons en effet observé qu'un certain nombre de projets avaient été entamés avant le lancement du PADE et étaient poursuivis dans ce cadre. Les projets « en cours » concernent pour leur part des projets lancés dans l'échéance temporelle du Plan Droits de l'enfant.

existant antérieurement pouvait donc se retrouver dans le PADE mais il devait avoir fait l'objet de nouvelles impulsions pour entrer dans le Plan (réorientation, moyens supplémentaires, etc.).

À l'analyse, il est apparu que certains projets étaient antérieurs au Plan. Pour certaines actions, il semblait évident au correspondant de les intégrer vu leur lien intrinsèque avec les droits de l'enfant, mais pour d'autres ce constat remet en question la plus-value du Plan. Ces derniers souhaiteraient qu'on distingue les projets préexistants, insérés dans le Plan par effet d'opportunité, des projets réellement adoptés en raison du Plan Droits de l'enfant, par exemple par un indicateur particulier ou par une exigence supplémentaire à leur égard en termes de réalisation.

*« Cela permettait peut-être de décanter ce qui est de l'ordre des politiques traditionnelles mais qu'on a mis là-dedans parce qu'il fallait mettre quelque chose, par rapport à ce qui est vraiment neuf et qui correspond à un nouveau plan. Et c'est cela qui est important : de nouvelles actions, de nouvelles évaluations. »*

*« Les projets existaient déjà et les gens ne voient pas la valeur ajoutée du plan par rapport aux projets. Il faudrait redéfinir l'objectif du plan et ce qu'on attend du plan par rapport aux enfants et aux politiques menées. »*

*« Le sentiment qui ressort, c'est qu'il n'y a pas de relation de cause à effet entre l'existence des actions et le plan. L'origine de ces actions, ce n'est pas le plan (...) on perd en visibilité [du plan droits de l'enfant]. Ces politiques existeraient de toutes façons, qu'il y ait un plan ou qu'il n'y ait pas de plan. »*

Ces projets ont été identifiés dans le cadre de l'actualisation du Plan. Des propositions de traitement spécifique seront formulées plus loin.

Enfin, remarque importante : le graphe présenté ci-dessus constitue une photographie de l'avancement du PADE. Il ne doit pas masquer l'ampleur variable des projets. Comme nous l'indiquons en précaution méthodologique, un projet n'égale pas un projet. Certains projets très ambitieux peuvent être bien plus difficiles à initier que de petites actions ciblées.

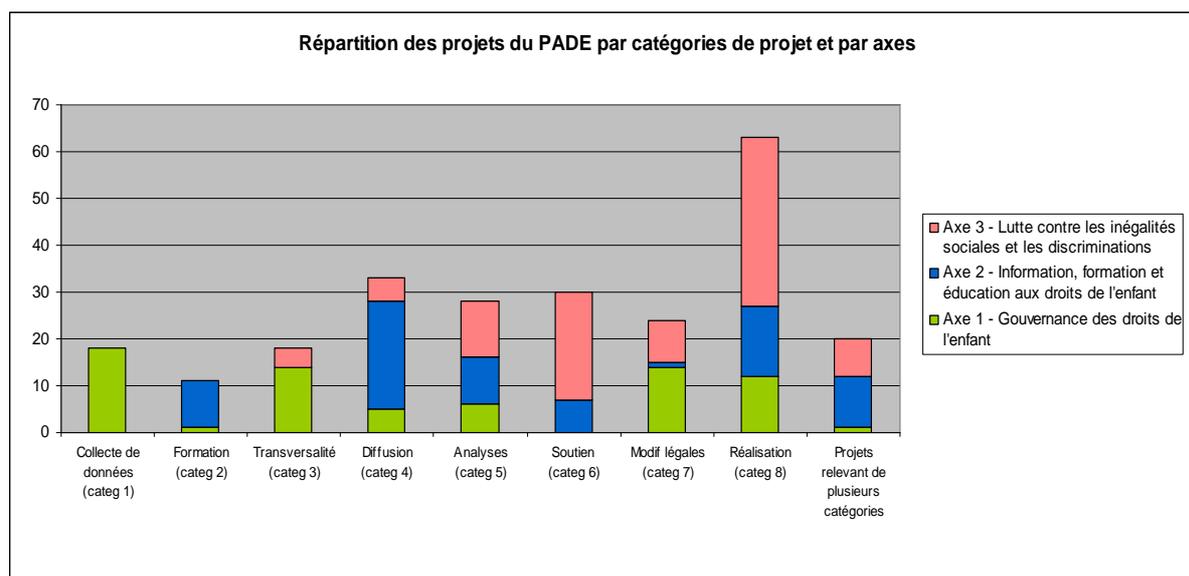
Pour nuancer quelque peu cet aperçu global, nous avons également travaillé par catégories de projets.

### 5.1.1. Catégories de projets

Lors de l'adoption du Plan, les Gouvernements avaient demandé à ce que des indicateurs de réalisation et d'impact soient conçus pour en permettre l'évaluation intermédiaire et finale.

En 2012, des réflexions ont été entamées en ce sens avec les administrations, sous le pilotage de la DiCS, de l'Iweps (Institut wallon pour l'évaluation, la prospective et la statistique) et l'OEJAJ. Ce travail a abouti à la proposition de catégorisation des projets, c'est-à-dire le regroupement des différents projets parmi 8 catégories basées sur le type d'action visé par le projet : récolte de statistiques, formation, diffusion d'information, articulation avec d'autres politiques, évaluation, mise en œuvre, modification légale, poursuite d'une politique déjà initiée...

Le graphe ci-dessous représente la proportion de projets de chaque catégorie, et leur appartenance aux différents axes du PADE.



Pour chaque catégorie de projets, des échelles de progression ont été définies avec les administrations. Ces échelles comprennent différents échelons qui renseignent sur l'avancement des projets, sortes d'étapes à franchir pour la mise en œuvre du projet. La localisation du projet sur cette échelle constitue un indicateur de sa réalisation.

Les échelles varient en fonction des catégories de projet. Les projets eux-mêmes sont d'ambitions diverses, donnant aux différents échelons de projets de même catégorie des ampleurs très différentes. De plus, tous les échelons ne constituent pas des « passages obligés » dans la réalisation. Malgré ces asymétries, ces indicateurs de progression fournissent tout de même une information intéressante sur l'état d'avancement des projets. En cela, ils présentent les qualités attendues d'un indicateur : construits avec les correspondants, ils renseignent de manière simple sur des données complexes et offrent une vue fiable et synthétique de la mise en œuvre du Plan.

Les données présentées ci-dessous indiquent sous forme de tableaux combien de projets ont réalisé chaque étape. Cela permet de donner une indication quant à la mise en œuvre de cette catégorie de projets. Notons que certains projets ayant déjà franchi plusieurs étapes, la somme des données présentées dans le tableau est supérieure au nombre total de projets. De plus, les projets ne suivent pas toujours les échelons de manière linéaire : des étapes peuvent être sautées.

Ces échelles permettent de calculer un indicateur de réalisation pour chaque projet. Pour donner une idée plus globale de chaque catégorie, nous le présenterons sous forme de moyenne.

Attention, les indicateurs de réalisation doivent être utilisés avec prudence. Se rapportant à des échelles différentes en fonction des catégories, leur comparaison souffre de limites méthodologiques. Cela permet cependant, couplé avec les fréquences pour chaque échelon, de donner un aperçu de tendances dans la mise en œuvre.

## 1. Statistiques, collecte de données

Les projets relatifs aux statistiques et à la récolte de données tentent de répondre aux recommandations du Comité des droits de l'enfant encourageant les collectes et la centralisation de données dans tous les domaines de la Convention, en vue de permettre l'objectivation et le monitoring des droits.

Le Plan Droits de l'enfant comporte **18 projets** relevant de cette catégorie, tous inclus dans l'axe 1 « Gouvernance des droits de l'enfant ». Le tableau ci-dessous met en exergue la situation de ces projets dans l'échelle de progression.

**Tableau 1 - État d'avancement - catégorie Statistiques/collecte de données**

ÉTAPES - AVANCEMENT DES PROJETS	Nombre de projets ( /18)
Sans info	2
Aucune étape réalisée	8
Mission confiée à une instance	8
Collecte des données a commencé	6
Nouvelles données disponibles	3
Données utilisées comme leviers de politiques publiques	2

Sur les **18** projets, 8 n'ont pas encore été initiés, c'est-à-dire qu'aucune étape n'a été mise en œuvre jusqu'ici. Leur indicateur de réalisation est de 0/4, ce qui ne signifie pas que d'autres démarches n'ont pas été entreprises vis-à-vis de ces projets. De plus, pour 3 projets, nous ne disposons pas d'information.

Pour deux projets, l'ensemble des étapes a été rencontré. Leur indicateur de réalisation est donc de 4/4. Il s'agit de deux projets renseignés comme récurrents.

Les 6 autres projets se situent en chemin de réalisation. Si l'on souhaite donner une indication générale de l'avancement des projets de cette catégorie, l'indicateur de réalisation moyen est de **1/4**.

La présentation des premiers résultats de l'évaluation indique que les projets en lien avec les statistiques, tout comme la catégorie des évaluations et analyses (nous y reviendrons plus loin) rencontrent plus de difficulté dans leur mise en œuvre.

Pour expliquer cette tendance, les correspondant-e-s ont formulé une série d'hypothèses, ciblant notamment la mécompréhension des agents des objectifs et de la plus-value pour les droits de l'enfant de ces projets :

*« Ce sont des données qu'ils [les services] collectent dans le cadre de leur propre projet. C'est donc intéressant pour leur suivi politique. L'intérêt du lien direct avec le Plan droits de l'enfant, ce n'est pas la motivation première. »*

*« Il est difficile pour nous de leur expliquer quel impact ou bénéfice ils vont pouvoir tirer de la collecte de ces données. On n'a pas de lien avec l'utilisation qui en sera faite par la suite. »*

*« Il y a aussi les aspects indicateurs qu'on ne maîtrise pas nécessairement bien. Ne pourrait-on pas imaginer que l'IWEPS vienne en support de nos DG ou des correspondants pour les accompagner dans cette procédure ? Ce serait intéressant. »*

Les projets de récolte de statistiques sont pourtant essentiels à une politique objectivée en matière de droits de l'enfant. Les données recueillies permettent d'assurer le monitoring de la situation des enfants et du respect de leurs droits.

Afin de rendre plus visible le lien entre les projets statistiques et les droits de l'enfant, il serait utile de travailler à une valorisation collective de ces projets. Une centralisation des données et leur agencement en lien avec une thématique spécifique relative aux droits des enfants permettrait de donner du sens aux différents projets et d'ainsi mobiliser davantage les acteurs. Ce serait également l'occasion d'insuffler de la transversalité en cours de plan.

## 2. Formation

Les projets repris dans la catégorie « Formation » concerne la formation des professionnels, en droite ligne avec les recommandations du Comité des droits de l'enfant en ce sens.

13 projets du Plan ont été regroupés dans cette catégorie. Ils relèvent de l'axe 2 « Information, formation et éducation aux droits de l'enfant ».

L'indicateur de réalisation concernant cette catégorie comprend 5 étapes.

**Tableau 2 - État d'avancement - catégorie Formation**

ÉTAPES – AVANCEMENT DES PROJETS	Nombre de projets ( /13)
Sans info	3
Aucune étape réalisée	0
Description du public-cible	10
Existence d'un module	7
Organisation de la formation	7
Incentant(s) particulier(s)	4
Certification	3

Trois projets ne sont pas encore documentés. Tous les autres projets ont au moins atteint une étape, c'est-à-dire un indicateur de réalisation de 1/5 minimum.

Pour 7 projets sur 13, l'étape 3 est rencontrée, c'est-à-dire que la formation a été organisée depuis le début du Plan (2011-2014).

L'indicateur de réalisation moyen est de **2,6/5**.

Lors de nos rencontres, les correspondant-e-s ont particulièrement insisté sur l'importance des projets de formation. Ceux-ci sont ressentis comme des projets amplificateurs, ayant un effet de levier sur la mise en œuvre du Plan, notamment pour les projets concernant la formation des agents administratifs. Nous y reviendrons par après.

### 3. Articulation de politiques, transversalité, intégration de recommandations

Les projets de la catégorie « Articulation/transversalité » concernent l'articulation du Plan Droits de l'enfant avec d'autres plans mis en œuvre en Fédération Wallonie-Bruxelles, en Wallonie ou à d'autres niveaux de pouvoir.

Tableau 3 - État d'avancement - catégorie Articulation

ÉTAPES – AVANCEMENT DES PROJETS	Nombre de projets ( /18)
Sans info	2
Aucune étape réalisée	7
Mission confiée à une instance	6
Analyse des correspondances initiée	8
Existence de projets communs	10
Modalités communes de suivi/évaluation	5

Sur les **18** projets relevant de cette catégorie, 11 ont été initiés, dont 3 ont réalisé toutes les étapes<sup>9</sup>. Par contre, nous ne disposons pas d'informations pour 2 projets et 7 n'ont pas encore atteint une seule des étapes de réalisation, c'est-à-dire que leur indicateur de réalisation est de 0/4.

L'indicateur de réalisation moyen est de **1,4/4**.

Des éléments d'interprétation relatifs à cette catégorie ont été présentés en lien avec l'articulation du PADE avec d'autres plans (*cf. supra – 3.3.2.*).

### 4. Diffusion, information, promotion, sensibilisation

Les projets de diffusion d'information correspondent à la volonté d'information et de diffusion des droits de l'enfant, priorité du Plan d'actions. On en dénombre **44** dans le PADE.

Tableau 4 - État d'avancement - catégorie Diffusion

ÉTAPES – AVANCEMENT DES PROJETS	Nombre de projets ( /44)
Sans info	8
Aucune étape réalisée	4
Définition du public-cible	29
Diffusion de l'information	20
Incitant(s) particulier(s)	13
Retour sur les effets de l'information	9

Sur 44 projets, 8 ne sont pas documentés et 4 n'ont pas encore franchi d'étape de réalisation (indicateur de réalisation de 0/4).

Les autres projets semblent bien entamés. Pour près d'un projet sur deux, l'étape 2 est atteinte, c'est-à-dire que l'information a été effectivement diffusée.

<sup>9</sup> Comme expliqué supra, les échelles pouvant être mises en œuvre de manière non-linéaire, il est possible que certains projets aient réalisé la dernière étape sans avoir franchi tous les échelons. Cela explique que 5 projets sont référencés dans le tableau comme ayant atteint la dernière étape, tandis que seuls 3 ont un indicateur de réalisation de 4/4, c'est-à-dire qu'ils ont rencontré toutes les étapes.

L'indicateur de réalisation moyen est de **1,6/4**.

## 5. Évaluation, analyse, réflexion, réalisation de recherches

Les projets d'analyse et/ou d'évaluation visent à améliorer la connaissance des droits des enfants et l'objectivation des politiques menées à leur égard. **38 projets** de cette catégorie sont contenus dans le PADE.

Tableau 5 - État d'avancement - catégorie Évaluation/analyse

ÉTAPES - AVANCEMENT DES PROJETS	Nombre de projets ( /38)
Sans information	19
Aucune étape réalisée	9
Mission confiée à une instance	9
Adoption d'une méthodologie	6
Réalisation de la recherche/analyse	5
Utilisation comme levier de politiques publiques	2

Nous ne disposons pas d'information pour la moitié des projets et, parmi la vingtaine de projets documentés, seule la moitié a entamé une étape.

L'indicateur de réalisation moyen est **0,6/4**, c'est-à-dire relativement faible.

Des éléments explicatifs existent. Des membres du GP CIDE ont expressément pointé la difficulté à faire percoler la culture de l'évaluation dans les administrations. En outre, les correspondants wallons ont exprimé combien il est difficile de mettre en œuvre des projets d'évaluation conçus a posteriori, alors qu'une évaluation sérieuse nécessite qu'on mette en place un dispositif dès le départ pour permettre la récolte de données.

## 6. Soutien, poursuite, pérennisation, amélioration

Certains projets du Plan Droits de l'enfant concernent la poursuite ou le soutien de projets préexistants. Dans ce cas, une impulsion nouvelle devait y être apportée, que ce soit en termes de budgets, de base légale ou encore de bénéficiaires. **Les échelons de progression ne sont pas cumulés.**

Tableau 6 - État d'avancement - catégorie Soutien/poursuite

ÉTAPES - AVANCEMENT DES PROJETS	Nombre de projets ( /33)
Sans information	10
Modifications légales	1
Pérennisation/augmentation du budget	13
Evolution du nombre de bénéficiaires	10
Autres résultats	1

Sur **33 projets** inscrits dans cette catégorie, 13 ont vu leur budget pérennisé ou augmenté et 10 ont eu un impact en termes de bénéficiaires touchés.

Pour affiner ces observations, précisons que 5 projets ont mis en œuvre un type de résultats, tandis que 10 ont présenté deux types de résultats.

Nous avons pointé précédemment qu'un certain nombre de projets du PADE consistaient en la poursuite de projets ou en des activités récurrentes de services. Pour

plus de cohérence, nous plaидons pour un recodage de tous ces projets en catégorie « Soutien/poursuite ». De la sorte, nous pourrions nous assurer qu'une impulsion nouvelle soit bel et bien insufflée dans le cadre du PADE.

Cette proposition a été accueillie de manière très positive par les correspondant-e-s.

## 7. Modification du cadre légal

Le Plan Droits de l'enfant compte **29** projets de modifications légales, qui visent à mettre en conformité les législations avec la Convention internationale des droits de l'enfant.

**Tableau 7 - État d'avancement - catégorie Modifications légales**

ÉTAPES – AVANCEMENT DES PROJETS	Nombre de projets ( /29)
Sans info	9
Aucune étape réalisée	9
Analyse du cadre légal en vertu de la CIDE	7
Modification légale	5
Mesure(s) de publicité	3
Impact budgétaire et sur la fonction publique	0

Seuls 5 projets sur 31 ont effectivement donné lieu à une modification légale jusqu'à présent.

L'indicateur de réalisation moyen est de **0,5/4**.

Ce chiffre est inquiétant car le Comité des droits de l'enfant est particulièrement attentif à l'harmonisation des législations à la lumière de la CIDE. Il y a d'ailleurs consacré une recommandation spécifique : 12. « *Le Comité recommande à l'Etat partie de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que la législation et les réglementations administratives dans l'ensemble de ses Communautés soient pleinement conformes aux dispositions et aux principes de la Convention.* »

## 8. Mise en œuvre, réalisation, organisation, adoption, initiation :

Cette catégorie regroupe une grande diversité de projets, relevant de tous les axes.

**Tableau 8 - État d'avancement - catégorie Mise en œuvre/réalisation**

ÉTAPES – AVANCEMENT DES PROJETS	Nombre de projets ( /76)
Sans info	22
Aucune étape réalisée	16
Analyse de la faisabilité du projet	31
Mise en œuvre du projet	33
Existence d'un dispositif évaluatif	22

L'indicateur de réalisation moyen est de **1,1/3**.

Le taux de non-réponses est de plus d'un quart des projets.

Les projets documentés sont pour la plupart engagés. Sur les **76 projets** du Plan relevant de cette catégorie, 33 ont été mis en œuvre sur le terrain.

### 5.1.2. Remarques générales relatives à la mise en œuvre du Plan

Il semblerait que les projets affichant les plus hauts taux de réalisation sont ceux dont le lien avec les droits de l'enfant s'avère le plus concret : formation aux droits de l'enfant, diffusion d'informations... Les projets de collecte de statistiques, les projets d'évaluation/analyse et les projets de modifications légales prennent davantage de retard dans leur mise en œuvre. Par rapport à ces projets, les correspondants ont plusieurs fois souligné ne pas saisir leur pertinence au regard des droits de l'enfant, ce qui n'encouragerait pas leur réalisation. Or, le besoin d'objectivation et de mise en conformité de la législation est fréquemment rappelé par le Comité des droits de l'enfant.

Ce constat invite à un effort spécifique d'information et de formation des agents traitants des projets du PADE, ainsi que des correspondants, afin de mieux faire connaître la Convention des droits de l'enfant et de mobiliser les acteurs même sur des projets relevant davantage de l'objectivation que de l'action.

Mais de manière plus globale, l'ensemble du Plan gagnerait à profiter de davantage de visibilité, en vue de sa mise en œuvre.

Autre remarque générale : la temporalité du Plan a été remise en question par certain-e-s correspondant-e-s. Le cycle triennal est jugé trop court pour permettre la pleine réalisation du Plan. Un allongement de cette période semblerait raisonnable, ne serait-ce qu'au vu de la charge de travail que cela représente pour la coordination. Faire concorder le cycle avec la législature serait intéressant mais, pour certains correspondant-e-s, une législature (5 ans) est déjà en soi un laps de temps très limité :

*« La durée de la législature est courte et il est difficile de franchir les différentes étapes entre la réalisation d'un projet jusqu'à son évaluation. »*

## 6. Quelques projets amplificateurs

Les projets du Plan, nous l'avons rappelé à plusieurs reprises, n'ont pas tous la même portée. Certains sont particulièrement ambitieux et nous semblent capables d'avoir un effet multiplicateur pouvant bénéficier à d'autres projets. Il s'agit en quelque sorte de projets-leviers à même de favoriser la mise en œuvre du plan dans son ensemble.

Dans le cadre de la mise en débat des premiers résultats de cette évaluation avec les correspondants administratifs, nous avons eu l'occasion d'aborder cette question. Nous présentons ci-dessous certains projets qui nous sont apparus à soutenir particulièrement, non seulement pour leur objet-même mais également pour l'impact qu'ils pourraient avoir sur d'autres projets.

FWB – 2.1.1.6. : « Intégrer, dans le cadre de la révision de la formation initiale des enseignants, un module abordant les droits de l'enfant dans le cursus de tous les futurs

enseignants ». Ce projet aura logiquement un effet multiplicateur a minima sur les projets en lien avec l'éducation à la citoyenneté et aux droits de l'enfant (objectifs opérationnels FWB - 2.3.1. et 2.3.2.).

W – 2.1.1.5. : « Améliorer la prise en compte des droits de l'enfant au sein des services publics par l'introduction, dans le programme général de formation du SPW, d'une formation relative aux droits de l'Enfant à l'attention des membres du personnel concernés ». Ce projet permettrait certainement de diffuser la culture des droits de l'enfant au sein des administrations wallonnes, dont l'absence est actuellement un frein à la mise en œuvre de projets (cf. supra).

Dans ce sens, les correspondant-e-s wallons et les membres du GP CIDE ont en effet particulièrement ciblé les projets de formation comme ayant un effet multiplicateur, car les personnes formées peuvent à leur tour diffuser les droits de l'enfant.

W et FWB – 1.2.1.1. : « Identifier dans le budget les allocations et montants qui ont comme destinataires directs ou indirects les enfants ». Ce projet stimulerait assurément l'ensemble des administrations à avoir une attention spécifique au public que sont les enfants, voire même encouragerait à ce que les budgets qui leur sont dédiés soient protégés de coupes éventuelles (voir à ce sujet l'Observation finale n°20 du Comité des droits de l'enfant).

FWB – 1.1.3.1. et W – 1.1.4.2. : « Initier un processus de consultation et de participation des enfants dans la cadre de la préparation, du suivi et de l'évaluation du plan consacré aux droits de l'enfant ». L'implication directe des bénéficiaires dans la dynamique du Plan devrait stimuler sa mise en œuvre, et avoir un effet multiplicateur en termes de culture de la participation des enfants.

W – 1.1.3.3. : « Articuler le plan droit de l'enfant et le plan de cohésion sociale ». Ce projet est multiplicateur vis-à-vis de la réalisation du PADE car il est à même de stimuler la diffusion des droits de l'enfant au niveau local, tout comme les projets relatifs à la formation aux droits de l'enfant du personnel communal (W – 2.1.1.1) et à la diffusion de la charte « Droits humains dans la cité » (W – 2.1.2.4).

W – 1.2.3.4. : « Confier à l'IWEPS le recueil de données qui permettront d'identifier la proportion plus importante d'enfants touchés par la pauvreté ». Ce projet recèle un potentiel fédérateur car un diagnostic statistique objectif de la pauvreté infantile pourrait stimuler la mise en œuvre des projets relatifs aux enfants vivant en situation de pauvreté, principalement dans le cadre de l'axe 3.

## **7. Conclusions et recommandations**

La mise en œuvre du Plan d'actions relatif aux droits de l'enfant semble globalement bien entamée, mais des zones d'inquiétude sont apparues dans le cadre de l'évaluation. C'est le cas du faible taux de réalisation des projets relevant plutôt de l'objectivation. C'est également le cas en ce qui concerne le manque de sensibilisation au Plan des agents traitants, indice d'une diffusion insuffisante de ce Plan auprès des administrations.

En ce qui concerne plus spécifiquement le premier axe, consacré à la gouvernance des droits de l'enfant, on constate un développement positif, avec un nombre appréciable de projets mis en œuvre. Mais la culture des droits de l'enfant reste encore trop peu diffusée, en tout cas en Wallonie. Par ailleurs, les efforts de promotion de la transversalité dans le cadre du Plan ont été infructueux sur le plan interne.

L'axe 2, relatif à l'information, la formation et l'éducation aux droits de l'enfant, était l'axe prioritaire du Plan. C'est cet axe qui apparaît comme le mieux mis en œuvre, notamment car les projets qu'il regroupe sont davantage concrets et en lien direct avec les droits de l'enfant. On peut cependant peut-être regretter que la diffusion de la Convention dans le cadre de cet axe reste fortement segmentée sectoriellement. Au-delà de l'évaluation de la mise en œuvre, l'évaluation de l'impact sera essentielle. Celle-ci est prévue dans le cadre de l'évaluation finale.

Enfin, concernant le dernier axe, la lutte contre les inégalités sociales et les discriminations, il s'agissait dès le départ d'un axe prospectif, visant l'analyse et l'expérimentation, dans la perspective d'en faire l'axe prioritaire du prochain plan. Mais à ce stade, il semble que les différents projets n'ont pas encore donné lieu à assez de matière pour permettre une construction cohérente et consistante du Plan suivant. De grands objectifs ne s'y dessinent pas encore, si ce n'est dans une certaine mesure la pauvreté infantile.

Sur base de ces constats, nous avons tenu à formuler des recommandations claires et opérationnelles aux gouvernements de la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles :

- 1) Organiser un Gouvernement conjoint de suivi pour inciter les Gouvernements à mettre en œuvre les projets restant à développer ou à lancer avant la fin de la législature et leur permettre de valider la version actualisée du PADE, ainsi que l'intégration de nouveaux projets en lien avec les droits de l'enfant (projets additionnels du Plan Pauvreté infantile, projets de la DGO3, Plan Cigogne...).
- 2) S'attacher à la mise sur pied d'organes pérennes de suivi de la Convention pour la Wallonie, notamment par l'extension du GP CIDE aux correspondants wallons et par l'adoption d'un accord de coopération sur cette question.
- 3) Mieux diffuser les principes de la Convention des droits de l'enfant au sein des administrations et diffuser le Plan d'actions Droits de l'enfant. De nombreuses pistes sont suggérées : organisation d'un « Midi des droits de l'enfant » au SPW, information via l'intranet, article dans le Fédé Mag, courriel à tous les agents, élargissement de la formation des membres du GP CIDE à l'ensemble des agents en charge de projets du PADE.
- 4) Valoriser le rôle des correspondants afin de légitimer leur action auprès de leur administration et de leur permettre de participer à la diffusion d'une culture des droits de l'enfant dans l'ensemble des services. Il est par ailleurs urgent que les administrations qui n'ont pas désigné de correspondants en leur sein s'y attèlent : il s'agit pour la

Fédération Wallonie-Bruxelles des administrations du budget, de la fonction publique et des infrastructures scolaires.

- 5) Veiller à apporter une impulsion nouvelle (en termes de budget, de bénéficiaires, de modifications légales ou autre) aux projets préexistants du PADE qui ont été identifiés et recodés.
- 6) Favoriser la transversalité même en cours de Plan. Pour cela, prévoir des séances de travail réunissant les cabinets et les administrations et favoriser les synergies entre la Wallonie et la Fédération. Ces dynamiques peuvent être insufflées par le développement de projet à lancer (comme l'objectif W – 3.1.3. : « **rendre l'espace public "enfants admis"**»), ou encore par la **valorisation collective** de plusieurs projets, par exemple des projets statistiques. Le **child-budgeting** ou la **formation des agents** administratifs sont également des portes d'entrée envisageables pour stimuler la plus-value transversale du PADE.

Au vu des échéances électorales qui viendront assurément compliquer la fin du Plan, nous plaidons activement pour que ces recommandations soient prises en considération dès à présent.