



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

En'jeux

Les working papers de l'OEJAJ

Les politiques communales en matière d'enfance et de jeunesse

Expériences et perspectives

Anne-Marie Dieu
Dominique Rossion
avec la collaboration de
l'équipe de l'OEJAJ



Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse
et de l'Aide à la Jeunesse

Working
paper #2

septembre 2013

En'jeux

Les working papers de l'OEJAJ

Évaluer les politiques d'enfance
et de jeunesse

Promouvoir les droits et le bien-être
des enfants et des jeunes

Mieux connaître les services

Mieux connaître les enfants
et les jeunes

Les politiques communales en matière d'enfance et de jeunesse

Expériences et perspectives

Les working papers sont le reflet de réflexions menées à l'Observatoire que nous avons voulu mettre sur la place publique pour alimenter les débats.

http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=publi_oejaj

Comment citer : Anne-Marie Dieu et Dominique Rossion, « Les politiques communales en matière d'enfance et de jeunesse - Expériences et perspectives », *En'jeux*, n°2, septembre 2013, OEJAJ, Bruxelles.



Résumé

Ce working-paper traite de la manière dont les communes peuvent s'investir, de manière innovante et ambitieuse en matière d'enfance et de jeunesse. Il s'adresse aux mandataires communaux ainsi qu'à tout lecteur et lectrice intéressé-e-s par ces matières. En effet, la commune apparaît de plus en plus comme un acteur clé dans ces domaines, susceptible d'adapter les directives générales aux réalités locales, capable de mettre au point des politiques réellement participatives et, forte de son autonomie, d'être un agent d'innovation.

Le working paper est divisé en deux grandes parties. La première s'attache à décrire la situation en Fédération Wallonie-Bruxelles. On y découvrira les compétences du niveau communal en matière de politiques d'enfance et de jeunesse, compétences bien plus étendues qu'habituellement supposé, et leur articulation avec les autres niveaux de pouvoir. Des exemples concrets de politiques transversales et d'initiatives locales sont également exposés.

La deuxième partie du working paper présente différentes expériences étrangères et initiatives d'organismes internationaux susceptibles de nourrir et d'inspirer une politique communale d'enfance et de jeunesse.

Enfin, les conclusions dégagent les facteurs favorables au développement d'une politique transversale de l'enfance et de la jeunesse au niveau local et reviennent sur la question de l'articulation des politiques.





Introduction

Si les compétences en matière d'enfance et de jeunesse relèvent principalement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, les frontières de répartition ne sont pas toujours nettes. Ainsi, la Fédération partage-t-elle une série de compétences avec le pouvoir Fédéral (pour les questions d'emploi et de sécurité sociale), avec le pouvoir régional (pour les questions relatives aux infrastructures de l'accueil de l'enfant et les aides à l'emploi) et avec le pouvoir communal qui peut avoir l'initiative en matière de politique d'enfance, d'enseignement et de jeunesse dans le cadre du respect des lois et décrets des niveaux supérieurs.

La commune apparaît comme un acteur-clé en matière de politiques d'enfance et de jeunesse. C'est pourquoi l'Observatoire a souhaité travailler la question des politiques d'enfance et de jeunesse locales en replaçant l'enfant au centre de la réflexion. Deux **questions** - à mettre en perspective avec la Convention internationale relative aux droits de l'enfant - ont guidé le travail exploratoire qui fait l'objet de cette note :

- Comment garantir la cohérence des politiques publiques nationales et locales relatives à l'enfance? (Unicef)¹.
- Comment s'assurer que la mise en œuvre de ces politiques publiques prenne suffisamment en considération l'enfant dans la globalité de ses besoins et de ses droits et dans son ou ses «territoire(s)de vie»?² (DEI France).

Nous avons tout d'abord envisagé ces deux questions dans le contexte de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en veillant à faire le point

sur les prérogatives des autorités communales, sur les transversalités déjà en place mais aussi sur les expériences et initiatives qui visent à dépasser les compétences communément mobilisées lorsqu'on parle d'enfance et de jeunesse. À cet égard, nous ferons un focus sur la participation des enfants et des jeunes au travers d'initiatives qui contribuent à développer une culture de la participation des enfants et des jeunes au niveau communal.

Dans un second temps, nous nous sommes intéressées à des expériences étrangères parmi lesquelles on compte des initiatives d'associations et de réseaux en matière de planification et de mise en œuvre de politique d'enfance et de jeunesse. Ce « détour » nous a semblé nécessaire pour enrichir la réflexion et ouvrir des perspectives au travers de la présentation de démarches et d'outils potentiellement transférables.

Ce working-paper n'a pas la prétention d'épuiser l'ensemble de la question mais permet de poser des balises pour des réflexions et chantiers d'investigation futurs.

1. Memorandum de l'Unicef pour les élections communales : http://www.lacode.be/IMG/pdf/elections_locales_2012.pdf

2. <http://www.dei-france.net/IMG/pdf/Programme.pdf>



PREMIÈRE PARTIE :

LA SITUATION EN FÉDÉRATION WALLONIE- BRUXELLES





1 L'échelon communal en Belgique : prérogatives et fonctionnement

« La commune constitue à la fois une collectivité politique autonome, qui fait ses propres choix dans les matières d'intérêt communal, et un organe décentralisé et subordonné, qui est utilisé comme relais par les pouvoirs supérieurs pour appliquer leur politique à l'échelle globale »³.

La commune est le niveau administratif le plus proche du citoyen. Elle peut se définir au travers de quatre éléments de base :

- un territoire ;
- des habitants ;
- des intérêts spécifiques (« intérêt communal ») ;
- des organes de décisions propres : collège des Bourgmestre et Échevins - ou collège communal - qui administre la commune et le conseil communal composé des conseillers élus qui veillent à l'intérêt de la population dont ils sont les représentants.

On distingue généralement : les grandes villes, les villes moyennes et les communes « normales »⁴.

Les villes et communes voient leur existence consacrée par la Constitution qui les charge, en effet, de régler tout ce qui est d'« intérêt communal ». Elles exercent leur pouvoir sous le contrôle d'une autorité de tutelle, la Région.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous avons relevé une série de **points d'attention** qu'il est important de prendre en considération lorsque l'on s'intéresse à la question de la prise de décision à l'échelon local et aux investissements en matière d'enfance et de jeunesse en particulier :

- **L'autonomie communale** : Selon la charte européenne de l'autonomie locale⁵, il s'agit du droit et de la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leur population, une part importante des affaires publiques.

La notion d'intérêt communal constitue, en Belgique, le fondement de l'autonomie locale. Cette notion peut être largement interprétée par chaque commune ... Comme l'indique l'Union des Villes et des Communes wallonnes, « le champ d'action de la commune est [...] potentiellement considérable ».

3. Michel Collinge, *La commune*, Dossier n° 65, CRISP, 2012.

4. Idem

5. <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/122.htm>

Finalement, en vertu de l'autonomie locale et de l'application du principe de subsidiarité⁶, la commune peut s'occuper de tout ce qui ne lui est pas expressément interdit »⁷. **Ce qui signifie qu'une commune constitue potentiellement un formidable espace de créativité et d'expérimentation de politiques nouvelles.**

- **Les conséquences de la fusion des communes :**

Les communes recouvrent des territoires parfois très différents (cohérents ou non). Une grande différence peut exister entre hameaux ou même entre quartiers et ce en termes de populations, d'étendue, de spécificités territoriales, de bâtis, etc.

- **Les grandes disparités de réalités entre communes rurales et « super communes » :**

Les grandes villes relèvent d'une politique particulière qui leur permet de dégager des budgets supplémentaires pour des politiques spécifiques, via notamment les contrats de ville et les contrats logement.⁸

- **Les disparités de réalités budgétaires :**

Les communes ne sont pas toutes logées à la même enseigne en ce qui concerne leur budget. Le revenu des ménages résidant, les entreprises présentes sur le territoire, les réalités foncières ... autant de facteurs de différenciations entre les collectivités locales. Certaines communes sont mises sous tutelle, ce qui réduit leurs moyens d'action⁹.

- **La concurrence fiscale :** La fiscalité locale peut influencer les décisions d'établissement des ménages et des entreprises et avoir des impacts sur le type et l'ampleur de l'investissement dans les biens collectifs.

6. « Principe politique selon lequel il convient de chercher à ce que l'action publique soit réalisée par la plus petite entité capable de résoudre efficacement la question parce qu'elle est proche du problème et que le résultat de son action se fera sentir immédiatement » *La commune mise en perspective*, Michèle Boverie, Union des Villes et des Communes, 2012, p.2).

7. Union des Villes et des Communes de Wallonie, *La Commune expliquée aux candidats et aux nouveaux élus*, 2012 - http://www.uvcw.be/no_index/publications-online/91.pdf

8. <http://www.mi-is.be/be-fr/politique-des-grandes-villes/politique-des-grandes-villes>

9. Pour plus de détails concernant la mise sous tutelle : http://crac.walloonie.be/pages/1_1-Accueil.html



2 Les domaines d'intervention de la commune liés aux enfants et aux jeunes

2.1. Les compétences incontournables

Nous avons recensé sous ce titre les compétences communément et explicitement prises en considération, notamment par les Unions des Villes et Communes bruxelloises et wallonnes, lorsqu'il s'agit d'aborder l'enfance et la jeunesse :

- **Petite enfance** : consultations, maisons de l'enfance, accueil (crèches, maisons communales d'accueil de l'enfance, pré-gardiennats, crèches parentales...), accueil des enfants malades, haltes-accueil ...
- **Enfance** : accueil Temps Libre (extrascolaire, écoles de devoirs, centres de vacances).
- **Jeunesse** : mouvements de jeunesse, maisons de jeunes, organisations de jeunesse ...
- **Enseignement** : « La Constitution accorde aux communes une liberté d'initiative illimitée quant à la création et l'organisation de l'enseignement. Sur cette base, en qualité de pouvoirs organisateurs, les communes ont développé une longue tradition scolaire, en particulier dans l'enseignement fondamental (les niveaux maternel et primaire). Géré par des élus responsables devant la collectivité locale, visant bien sûr l'instruction et l'éducation des jeunes citoyens, mais aussi leur épanouissement personnel (affectif, physique et intellectuel), l'enseignement communal est

particulièrement bien adapté au contexte local. Il permet une pédagogie basée sur le milieu de vie propre à l'enfant (...). Ainsi, toutes les communes dispensent l'enseignement maternel et primaire : **plus de 50 % de l'effectif scolaire fondamental est communal**. Au-delà, certaines villes et communes gèrent des établissements du fondamental spécialisé, du secondaire (ordinaire ou spécialisé) ou du supérieur, de promotion sociale ou encore d'enseignement à horaire réduit (...)¹⁰.

2.2. Les compétences « implicites »¹¹:

Nous avons ajouté sous ce titre les compétences qui ont une implication sur la vie des enfants et des jeunes dans leur commune alors qu'elles ne leur sont pas explicitement consacrées :

- **participation des enfants et des jeunes ;**
- **culture : centres culturels, bibliothèques ... ;**
- **loisirs ;**
- **sport ;**
- **cohésion sociale ;**
- **espace public, urbanisme et mobilité ;**
- **environnement ;**
- **prévention ;**

10. Union des Villes et des Communes de Wallonie, La Commune expliquée aux candidats et aux nouveaux élus, 2012 - http://www.uvcw.be/no_index/publications-online/91.pdf

11. Classement de l'OEJAJ

- sécurité ;
- logement ;
- migration ;
- coopération et relations Nord Sud ;
- ...

C'est principalement à ce niveau que nous soulignons le manque fréquent de réflexion transversale et globale en termes de politiques d'enfance et de jeunesse.

Nous avons cependant souhaité mettre en exergue une série de bonnes pratiques qui pourraient être inspirantes pour les communes.

Ces exemples concernent la réappropriation de l'espace public par ou pour les enfants et les jeunes.

Projet « En voir de toutes les couleurs »¹²

Cette action a été menée dans le cadre d'un appel à projets pour la sensibilisation des citoyens aux enjeux de la ville et de l'urbanisme, lancé en Région bruxelloise. Encadrés par l'asbl Patrimoine à Roulettes qui promeut l'éducation au patrimoine culturel, cinq classes d'enfants de maternelles (2,5 ans à 5 ans) de Schaerbeek ont questionné et filmé la ville à hauteur d'enfant. Les films et photos sont disponibles sur la page Facebook de l'asbl.

Jeugd en de stad¹³

Cette association active à Bruxelles, Anvers et Gand se définissant comme un « stadlabo » (labo urbain) à destination des enfants, des jeunes et des jeunes adultes a développé une application pour smartphone intitulée « LO-MAP » qui permet de prendre en photo des

éléments de l'espace public tout en donnant une appréciation positive (par exemple des enfants en promenade en ville ou des détails architecturaux) ou négative (dépôts d'ordure clandestins, plaines de jeux détériorées, parcs fermés...). Les enfants et les jeunes peuvent aussi exprimer plus finement leurs sentiments par rapport à la situation décrite.

Jette sur Mer

Cet événement-performance artistique organisé en 1983 et 2006 par l'Atelier 340 Muzeum¹⁴, centre d'art indépendant implanté dans la commune de Jette, a mêlé expositions, animations et réinvestissement de l'espace public en transformant durant 24 heures une rue en bras de mer bordée de sable.

12. <https://www.facebook.com/patrimoine.aroulettes>

13. <http://www.jes.be/algemeen/nieuws.php> et www.lomap.be/

14. <http://www.atelier340muzeum.be/enfants>



3 Cohérence des politiques « enfance et jeunesse » au niveau local (transversalité horizontale)

3.1. Transversalité horizontale intracommunale

On l'a vu, la commune a la latitude de choisir ses priorités de travail en fonction de sa réalité de terrain (« intérêt communal »). Dans la pratique, les compétences investies sont donc très variables selon les communes au-delà des compétences incontournables.

Juridiquement, les Bourgmestre et Echevins travaillent de manière collégiale. C'est en effet le Collège qui est l'organe de décision. « Il est admis qu'un collège puisse faire une répartition interne du travail parmi ses membres (échevin de la culture, des finances, etc.) prise dans le but de simplifier la mission du collège. Il s'agit toutefois d'une mesure administrative d'ordre interne, qui ne contient et ne peut contenir aucune délégation des compétences accordées par la loi au collège. Il ne s'agit donc nullement d'une titularisation, d'un « portefeuille », l'échevin concerné n'ayant pas un pouvoir personnel ou une compétence propre pour ces dossiers. Cette répartition est en outre facultative, le collège n'étant pas, à notre estime, obligé de l'effectuer. »¹⁵

Ce mode de fonctionnement devrait en théorie renforcer la transversalité de l'action des Bourgmestre et Echevins. Cependant, étant donné la charge de travail dans les communes, cette transversalité et la cohérence des actions peuvent être questionnées. A fortiori lorsque la répartition des compétences s'est faite entre différents élus qui n'appartiennent pas toujours à la même formation politique.

En outre, au sein d'un même paquet de compétences déléguées, on peut noter des effets positifs ou négatifs lorsque les politiques d'enfance et de jeunesse ne sont pas pensées comme un ensemble cohérent (ex. : prévention/jeunesse).

Au-delà des compétences des Bourgmestre et Echevins, d'autres acteurs jouent également un rôle en matière d'enfance et de jeunesse. Ainsi, le CPAS, service public autonome sous tutelle du conseil communal, qui outre l'aide aux familles, peut créer des services à caractère social, curatif ou préventif (crèches, centres de consultation familiale, écoles de devoirs, accueil extrascolaire...), et collabore avec le secteur de l'Aide à la jeunesse¹⁶.

15. UVCW, Focus sur la commune - 150 fiches pour une bonne gestion communale, 2012 : <http://www.uvcw.be/publications/online/60.htm>

16. Voir notamment le protocole de collaboration entre les centres publics d'action sociale et les conseillers et directeurs de l'aide à la jeunesse : http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_supper_editor/DGAJ/Publications/brochure_protocole_CPAS-DGAJ.pdf

3.2. Transversalité horizontale intercommunales

Les intercommunales peuvent également être des outils pour mettre en œuvre des missions liées aux politiques « enfance et jeunesse » au niveau de plusieurs communes. Elles peuvent notamment exploiter des infrastructures affectées à l'enseignement ou à l'accueil de la petite enfance¹⁷. Elles permettent de mutualiser les moyens de différentes communes.

À une échelle régionale, l'Union des villes et des communes wallonnes¹⁸ et l'Association de la Ville et des communes bruxelloises¹⁹, mettent à jour l'information utile aux communes dans les différentes matières qui les concernent et dispensent des formations aux élus, notamment en matière d'enfance et de jeunesse. Organe de support aux communes qui en sont les membres constitutifs, ces associations sont susceptibles de développer des outils et référentiels partagés pour l'ensemble des communes et assurer de la sorte une certaine transversalité.

3.3. Conclusion

La question de la transversalité horizontale et de la cohérence de l'action politique locale en faveur de l'enfance est, à nos yeux, capitale. Différents mécanismes peuvent être des facteurs de cohérence : un-e seul-e échevin-e en charge de différentes matières enfance/jeunesse, un plan transversal commun pour l'ensemble de l'équipe communale...

Comme nous le verrons plus loin, des dispositifs tels que le décret de la Communauté française relatif à l'accueil des enfants durant leur temps libre, qui instaure au niveau communal des Commissions communales de l'accueil (CCA) et permet l'engagement d'une personne dédiée à la coordination de l'accueil 2,5-12 ans à l'échelon communal, contribue également à la réalisation de cet objectif de transversalité horizontale.

17. Michel Collinge, *La commune*, Dossier n° 65, CRISP, 2012.

18. <http://www.uvcw.be/>

19. <http://www.avcb-vsgeb.be/>



4 Les politiques transversales entre niveaux communautaire, régional et communal (transversalité verticale)

4.1. Transversalité avec le niveau communautaire

À l'échelon de la Fédération Wallonie-Bruxelles, nombreuses sont les politiques mises en œuvre de manière transversale avec les communes : accueil de la petite enfance, enseignement, accueil de l'enfant durant le temps libre...

L'**enseignement** est un des secteurs incontournables de la transversalité entre le niveau communautaire et le niveau communal. Comme nous l'avons vu plus haut, toutes les communes de la FWB organisent un enseignement fondamental. La Constitution assure la liberté pédagogique en matière de programme sous réserve du respect des socles de compétences et des principes généraux du Décret missions²⁰ qui joue le rôle d'instrument de régulation du secteur.

Concernant l'accueil **de la petite enfance et l'accueil des enfants durant leur temps libre**, l'idée d'assurer une transversalité des politiques d'enfance et de jeunesse entre le niveau communautaire et communal et

d'inciter les communes à investir de manière plus substantielle dans ces politiques a été conceptualisée dès 1994 avec l'idée des contrats « ville-enfant » lancée par la Ministre-Présidente en charge de l'Enfance de l'époque. Cette idée s'incarnera finalement en 2003 dans le décret Accueil temps libre²¹.

Accueil des enfants durant le temps libre :

Début 2013, 227 communes bruxelloises et wallonnes étaient inscrites dans la dynamique du décret ATL. Ce décret mise sur la commune comme coordinatrice de l'accueil des enfants hors des heures scolaires. Concrètement, la commune signe une convention avec l'ONE et met en place une commission communale de l'accueil (CCA). L'ONE subventionne la commune pour l'engagement d'un-e coordinateur/-trice qui va œuvrer à la transversalité entre les différents opérateurs de l'accueil (établissements scolaires, écoles de devoirs, asbl diverses, clubs sportifs, bibliothèques, centres culturels...) tous réseaux confondus²².

20. http://www.galilex.cfwb.be/document/pdf/21557_004.pdf

21. http://www.galilex.cfwb.be/fr/leg_res_01.php?ncda=27828&referant=101

22. Nous renvoyons le lecteur aux travaux de l'OEJAJ en matière d'évaluation du décret et d'état des lieux de l'accueil temps libre : <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=10138>.

Dans ces matières, c'est l'Office de la naissance et de l'enfance (ONE) qui joue le rôle de régulateur à l'échelon communautaire. Sur base du Code de qualité, l'accompagnement et le contrôle des lieux d'accueil sont effectués par les coordinateurs et les coordinatrices de l'accueil ainsi que par les conseiller-e-s pédagogiques, organisé-e-s sur une base subrégionale.

Signalons également deux outils de planification transversale qui ont une portée sur l'action communale en faveur des enfants et des jeunes :

- **le Plan droits de l'enfant : 2011-2014**²³

Ce plan triennal de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Région wallonne comprend une série d'actions en lien direct avec les communes comme :

- ▲ Le soutien aux conseils communaux d'enfants (voir ci-dessous).
- ▲ La formation du personnel communal (Plan de la Région wallonne) : « insérer un volet « droits de l'enfant » dans la formation fournie au personnel communal ayant un lien direct avec les enfants (planning non défini) ».

Ce plan sera évalué en 2014.

- **Plan jeunesse :**

Un des axes de travail de ce plan vise à « prendre en considération les spécificités du milieu de vie des jeunes et mobiliser les acteurs au niveau territorial le plus adéquat ». La volonté est d' « impulser une citoyenneté active, responsable, critique et solidaire au niveau local. **Le déploiement**

d'un plan jeunesse ambitieux doit être aussi perceptible à l'échelle des communes wallonnes et bruxelloises et se décliner en fonction des spécificités des jeunes qui y vivent. **La valorisation des pratiques participatives** au niveau communal constitue un enjeu primordial. Un soutien particulier devra être accordé à **la mise en réseau de l'associatif jeune** (centres de jeunes, locales de mouvements, initiatives émergentes, etc.) **et à la consolidation d'un dialogue constructif entre ces acteurs et les autorités communales**. Dans cette optique, il convient de porter des lieux d'échanges d'expériences et des espaces bénéfiques de construction d'une parole collective »²⁴.

En termes de politiques transversales, citons encore :

- Le Fonds des bâtiments scolaires ;
- les collaborations avec l'Adeps ;
- le protocole de collaboration entre l'Aide à la Jeunesse et les CPAS²⁵ ;
- les dispositifs tels que les maisons de village²⁶ ;
- ...

23. <http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=5380>

24. <http://www.plan12-25.be/Plan-12-25,30.html>

25. http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Documents/Protocoles/brochure_protocole_CPAS-DGAJ.pdf

26. http://www.gembloux.ulg.ac.be/eg/capru/attachments/116_Maisons%20de%20village%20en%20RW_analyse%20de%20cas.pdf

4.2. Transversalités avec le niveau régional

Différents instruments et dispositifs existent en matière de transversalité des politiques :

Région wallonne

Le Plan de cohésion sociale des Villes et Communes de Wallonie (PCS) « vise à soutenir les communes wallonnes qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire. La cohésion sociale y est définie comme l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap »²⁷.

Le PCS 2009-2013 se décline en actions coordonnées au sein de **quatre axes** :

- l'insertion socioprofessionnelle,
- l'accès à un logement décent,
- l'accès à la santé et le traitement des assuétudes ;
- le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels ».

27. http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/rubrique.php3?id_rubrique=173

Signalons que dans le Plan d'actions relatif aux droits de l'enfant 2011-2014, **la Région wallonne s'est engagée à promouvoir les droits de l'enfant dans le cadre du Plan de cohésion sociale**. Ce projet passe par une sensibilisation des communes qui ont la possibilité de modifier leur Plan de cohésion sociale local pour y inscrire des actions liées aux droits de l'enfant.

Autres dispositifs intéressants dans ce cadre

- Le Programme stratégique transversal communal (PST), lancé en Wallonie qui est une démarche « destinée à aider les communes à progresser dans le sens d'une gouvernance moderne en développant une culture de la planification et de l'évaluation. Le PST doit permettre à chaque commune de se doter d'une vision globale, qui sera ensuite déclinée en objectifs stratégiques et opérationnels et enfin en actions. Le tout est réuni en un document unique et évolutif qui guide l'action communale tout au long de la législature. Les communes qui le souhaitent pourront réaliser un PST dès après les élections communales de 2012, en lieu et place du Programme de politique générale. »²⁸ Ces PST permettraient d'intégrer des dimensions enfance/jeunesse.

En termes de transversalité au niveau régional citons encore :

- Plans communaux de développement rural.
- Agenda 21 (voir ci-dessous).
- Contrats d'avenir locaux.
- Agences de développement locales.
- Coordinations sociales des CPAS.
- ...

28. <http://www.uvcw.be/articles/3,14,2,0,4112.htm>

Région bruxelloise

La politique de cohésion sociale favorise la mise en place de projets transversaux via la mise en place d'initiatives « en faveur du vivre ensemble sous l'impulsion de la Cocof et en partenariat avec les communes et les associations locales actives dans les quartiers fragilisés de Bruxelles. Ces quartiers ont été recensés dans treize communes sélectionnées sur base des difficultés sociales rencontrées par leur population et des espaces prioritaires tels que définis par le Plan Régional de Développement (EDRLR). Il s'agit des communes d'Anderlecht, d'Auderghem, de Bruxelles-Ville, d'Etterbeek, d'Evere, de Forest, d'Ixelles, de Jette, de Koekelberg, de Molenbeek-Saint-Jean, de Saint-Gilles, de Saint-Josse-ten-Noode et de Schaerbeek »²⁹.

Les quatre axes prioritaires pour 2011-2015 sont :

- le soutien et l'accompagnement scolaire ;
- l'alphabétisation et l'apprentissage du français pour adultes peu ou non scolarisés ;
- l'accueil et l'accompagnement des primo-arrivants ;
- **thématique transversale** : mise en œuvre d'actions favorisant les 4 mixités (de genre, culturelle, sociale et d'âge).

Plan crèches³⁰

En Région bruxelloise, un plan crèche a été lancé par le Ministre-Président pour faire face au boom démographique. La mise en œuvre du plan a été confiée en 2012 aux Commissions Communautaires française et flamande de

Bruxelles. Le budget annuel est de 6 millions d'euros.

4.3. Transversalité avec le niveau provincial

Au niveau provincial, des investissements sont également consentis en matière d'accueil de l'enfant, de santé, de sport ... Des collaborations plus ou moins étroites sont mises en place avec les communes.

Soulignons plus particulièrement le rôle des Observatoires de la santé qui peuvent être un précieux support pour le développement des politiques communales. Ainsi, l'Observatoire de la santé du Hainaut réalise-t-il des statistiques de santé auprès des jeunes pouvant être utiles au niveau local. Il a aussi développé en collaboration avec des communes et des écoles un outil de gestion de la qualité du temps de midi dans les écoles.³¹

4.4. Conclusion

Pour développer une politique d'enfance et de jeunesse volontariste au niveau local, les communes peuvent s'appuyer sur de nombreux outils, services et associations. Le défi est d'articuler les exigences et préoccupations d'acteurs et de niveaux différents.

La commune a une série d'obligations mais aussi un large champ d'initiatives qu'elle peut mettre en œuvre pour améliorer la situation des enfants et des jeunes sur son territoire.

29. <http://www.cbai.be/page/66/>

30. www.avcb-vsgb.be/documents/File/120712fr.pdf

31. <http://www.hainaut.be/sante/osh/template/template.asp?page=accueil>

Compte tenu des difficultés financières de certaines communes, les niveaux supérieurs devraient pouvoir intervenir pour assurer un certain équilibre global des ressources afin que les politiques sociales et éducatives de base puissent être déployées dans l'ensemble de la FWB. Comme l'écrit Olivier David : « Le niveau national, au-delà de sa mission de contrôle et de régulation, doit permettre de soutenir les initiatives locales tout en assurant des rééquilibrages. En la matière, le soutien de l'État est indispensable pour éviter que les politiques locales soient dépendantes des marges de manœuvre budgétaires locales »³².

32. DAVID, Olivier Territorialisation des politiques publiques et cohésion nationale : un mariage complexe, dans DODIER R., ROUYER A., SECHET R. (Dir.), 2007, Territoires en action et dans l'action, PUR, coll. Géographie Sociale, page 283





5 Participation des enfants et des jeunes à l'échelon communal

Les thématiques de la sécurité et de la lutte contre les incivilités imposent une vue réductrice et stigmatisante de la jeunesse (pensons à la loi sur les sanctions administratives communales qui a été adoptée en juin 2013 malgré les nombreuses objections des associations de jeunesse et de défense des droits de l'enfant). L'importance de développer une réelle culture de la participation des enfants et des jeunes, dans une visée citoyenne et émancipatrice est donc plus que jamais d'actualité.

Pour rappel, la participation des enfants est l'un des trois piliers de la Convention internationale des droits de l'enfant mais également un droit constitutionnel dans notre pays³³.

5.1. Exemples d'initiatives de participation développées par divers acteurs institutionnels ou associatifs à l'échelon local

- **Les conseils communaux/consultatifs d'enfants ou de jeunes.** « Les Conseils Communaux d'Enfants et de Jeunes (CCE/CCJ) sont des structures de

participation à la vie locale mise à la disposition des Enfants/Jeunes par les communes afin de leur permettre de développer une citoyenneté active par leur implication dans la vie locale. Encadrés par des animateurs, les jeunes conseillers, élus par leurs pairs, sont amenés à réaliser des projets d'intérêt collectif. Les CCE/CCJ apparaissent également comme un lieu de parole et d'échanges sur différents thèmes liés à la commune entre les élus adultes et les jeunes conseillers ».³⁴

- **Place aux enfants.** Journée ludique et pédagogique qui sensibilise à la citoyenneté les enfants de 8 à 12 ans. Cette opération est proposée aux communes et aux associations locales par les services provinciaux de la jeunesse et de la culture des provinces wallonnes, l'Association des Provinces wallonnes, la Commission Communautaire Française de la Région de Bruxelles-Capitale et la Ligue des Familles. 148 communes étaient impliquées en 2012.³⁵

- **Communes jeunes admis.** Cette campagne, lancée par la Fédération des Maisons de jeunes en 2013 vise à inciter les communes à s'engager pour leur jeunesse locale à travers notamment une politique culturelle de jeunesse.³⁶

33. Notamment article 12 de la CIDE et l'article 22 bis de la Constitution belge.

34. <http://www.creccide.org>

35. <http://www.placeauxenfants.be>

36. <http://www.communejeunesadmis.be>

● **L'agenda 21 local.** L'agenda 21 est un outil de planification locale pour le développement durable qui intègre une forte dimension participative. L'agenda 21 peut également être déclinable au niveau scolaire.³⁷

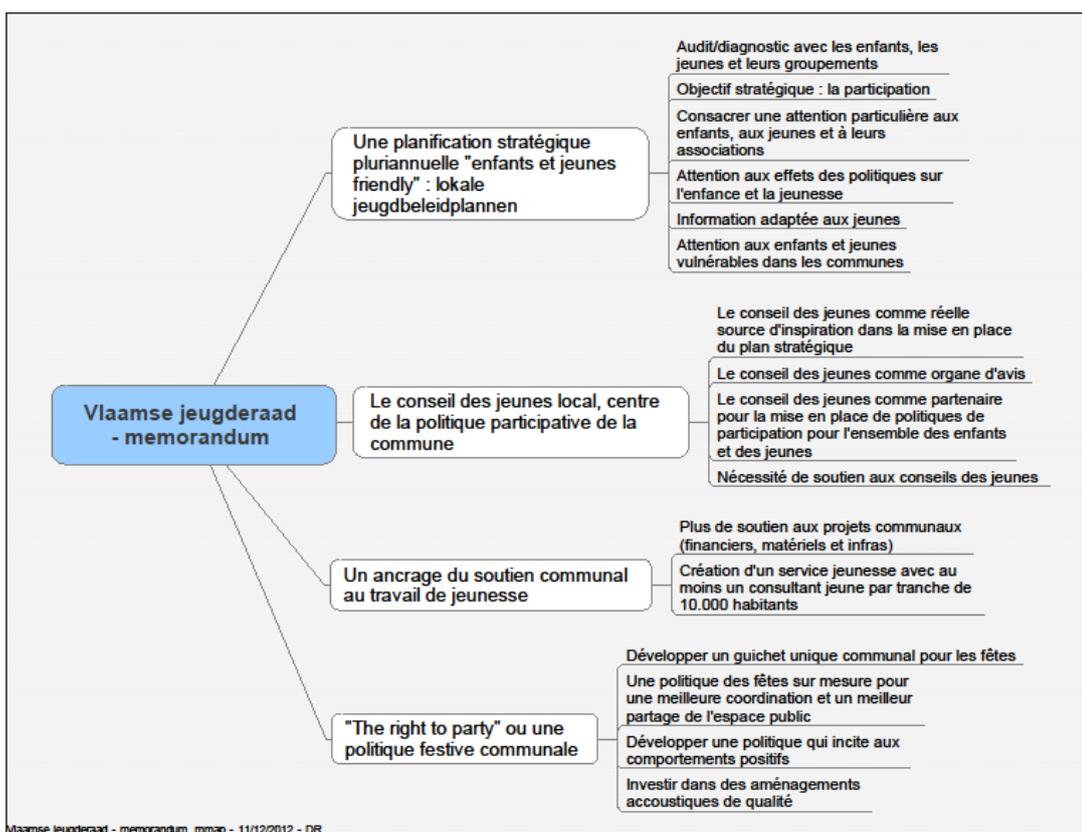
idées novatrices en matière de participation des jeunes, c'est pourquoi nous en proposons une présentation synthétique ci-dessous. Ce schéma reprend les différents domaines et axes d'action proposés par le conseil de la jeunesse flamand. Soulignons particulièrement le droit à la fête repris comme axe à part entière.

5.2. Mémoires

Adresse internet : <http://www.vlaamsejeugdraad.be>

La période pré-électorale de 2012 a bien entendu vu la publication de nombreux mémoires, dégageant une série de pistes et d'actions intéressantes dans les politiques considérées. On trouvera les références de ces documents dans notre bibliographie.

Même s'il ne concerne pas la FWB, le mémoire du Vlaamse jeugd raad apporte des



37. Infos : <http://www.agenda-iris-21.be/agenda-21-local> ou <http://www.uvcw.be/articles/33,241,34,34,1036.htm>

DEUXIÈME PARTIE :

VU AILLEURS

Un détour vers des expériences étrangères ainsi que la prise de connaissance d'initiatives d'associations et de réseaux en matière de planification et de mise en œuvre de politique d'enfance et de jeunesse nous a semblé nécessaire pour enrichir la réflexion et pour mettre en avant des démarches et des outils qui nous semblaient intéressants et potentiellement transférables.





1 Exemples étrangers de coordination locale des politiques d'enfance et de jeunesse

1.1. Le cas français

a. Projets éducatifs locaux

Les collectivités locales en France sont de plus en plus nombreuses à mettre au point des projets éducatifs locaux. **Les projets éducatifs locaux** ont pour visée d'établir ce que « les acteurs locaux envisagent pour, collectivement, assumer leurs responsabilités et conduire les générations successives d'enfants habitant sur leur territoire jusqu'à l'entrée dans l'âge adulte, tout en leur permettant d'être des acteurs dans l'espace social »³⁸.

Le projet éducatif local intègre les acteurs du monde scolaire, de l'accueil extrascolaire, les acteurs culturels, sportifs mais aussi ceux de la mobilité, de l'urbanisme... Il doit être mis au point avec la participation des jeunes, des parents et des professionnels. Le projet éducatif local permet également l'intégration de l'éducation dans une politique de renouvellement urbain : « Il crée les liens entre bâtir et éduquer. En effet, refaire des villes plus hospitalières passe aussi par une éducation plus humaine »³⁹.

Les projets éducatifs locaux reposent sur des principes communs :

1. Ils concernent et doivent impliquer tous les acteurs qui permettent aux enfants de se socialiser et d'apprendre en ville.
2. Ils prennent aussi en compte le monde des choses et des faits qui nous environnent et participent aux apprentissages (aménagement du territoire).
3. Ils concernent les jeunes jusque 25 ans.
4. La dynamique communautaire est mise en avant (on ne travaille pas qu'avec les institutions).

Les directeurs de l'éducation des villes jouent un rôle important dans la mise en œuvre des projets éducatifs locaux. Ce sont des fonctionnaires au niveau local, responsables des différents champs de l'éducation au niveau local et donc agents de la continuité éducative.

Ils appartiennent à un réseau qui organise des échanges d'expériences, des formations, des séminaires... Ils travaillent également en lien avec les directeurs de l'éducation au niveau des départements.

38. Projet éducatif local et politique de la ville, Repères, éditions de la Direction Interministérielle à la ville, 2001

39. Idem

D'autres acteurs importants pour les politiques d'enfance et de jeunesse au niveau local sont les caisses d'allocations familiales qui, en France, financent la politique d'accueil de l'enfant.

b. Le Contrat Enfance Jeunesse ...

qui structure l'essentiel des actions des Caf dans ce domaine a été mis en œuvre en 2006 dans le prolongement des Contrats enfance et temps libres. Ce Contrat enfance jeunesse s'inscrit dans un contexte de décentralisation renforcée. Ses nouveaux objectifs sont d'assurer « un continuum d'interventions, de donner priorité aux territoires et aux publics les moins couverts, de favoriser une localisation géographique équilibrée, d'adapter la réponse aux besoins des familles et de leurs enfants, d'améliorer la qualification de l'encadrement, d'impliquer les enfants, les jeunes, les parents. Ils visent aussi « l'épanouissement de l'enfant, son intégration dans la société, l'apprentissage de la vie sociale, et à responsabiliser les plus grands »⁴⁰.

1.2. Le cas suédois

Les principes de la politique locale de l'enfant et de la jeunesse en Suède sont les suivants :

1. Un cadre national très général basé sur les droits de l'enfant et du jeune, la participation et le bien-être.
2. La responsabilisation de l'ensemble des ministres à la politique enfance et jeunesse.

3. Une agence nationale chargée de soutenir et d'outiller les pouvoirs locaux.

4. Des pouvoirs locaux responsabilisés et très autonomes dans la mise œuvre de la politique jeunesse.

5. Une politique basée sur des indicateurs récoltés au niveau local.

6. Cinq grands domaines identifiés pour la politique jeunesse : l'éducation et l'apprentissage, l'emploi et l'aide, la santé et la sécurité, la participation et la représentation, la culture et les loisirs.

7. Un droit à une place d'accueil pour les enfants de plus de 12 mois à assumer par les municipalités.

Chaque année, l'Office national pour les affaires de jeunesse réalise une enquête auprès des municipalités sur leur politique jeunesse : chaque municipalité est invitée à envoyer un questionnaire aux jeunes de 13 à 25 ans habitant sur son territoire. En 2009, 118 localités sur 290 avaient participé à cette enquête.

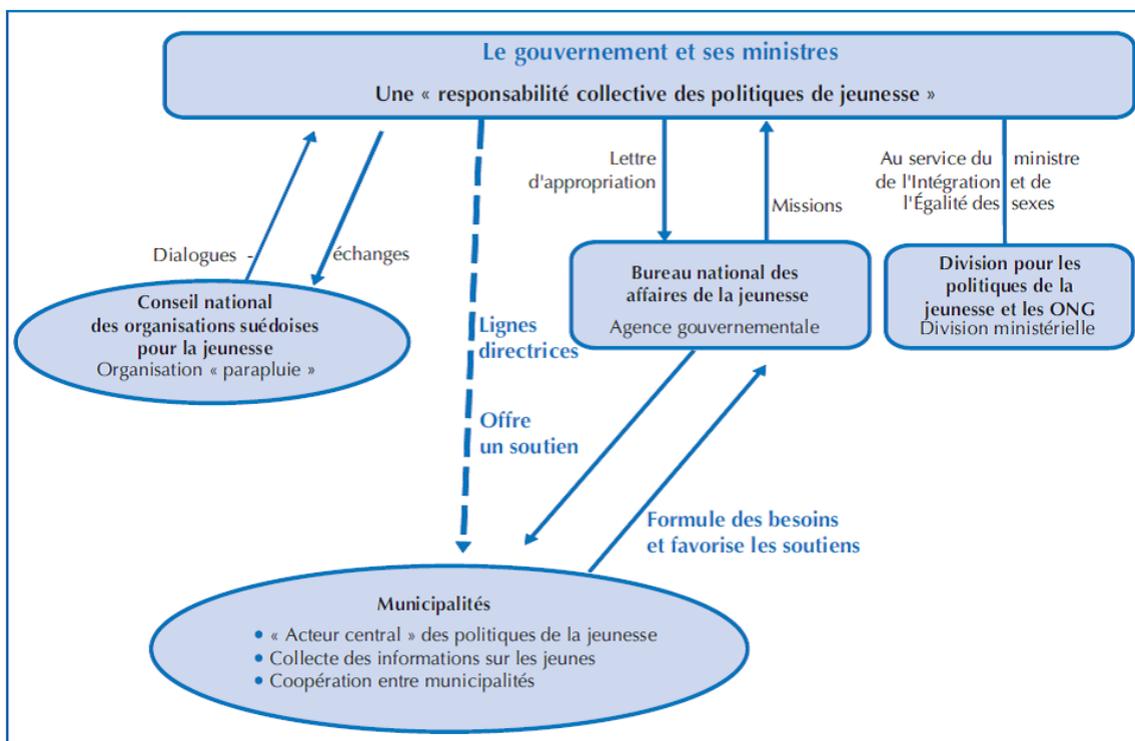
L'élément facilitateur de cette politique largement décentralisée consiste en un cadre de valeurs partagé entre les différents acteurs concernés : « La politique de jeunesse a été structurée à partir d'un cadre consensuel commun sur les principes, défini par des gouvernements des deux camps : les projets de loi gouvernementaux des années 1990 ont jeté les fondations de celui de 2004, qui n'a été, pour sa part que légèrement modifié lorsque l'opposition est arrivée au pouvoir en 2006».

40. DOSSIER D'ETUDE N° 113, Février 2009, Evaluation de la politique de l'enfance, et de la jeunesse des Caf, Cnaf – Caf, TMO Régions, Michel Quiot Consultants, page 4



Lors de la présentation du projet de loi pour la jeunesse de 2004 : «Un large consensus avait été trouvé quant à la définition générale des droits des jeunes en tant que fondement de la politique de jeunesse suédoise »⁴¹.

Les acteurs clés de la politique jeunesse suédoise



Source : *La politique de jeunesse en Suède : caractéristiques et fondements*, Anna Stellingner, *Politiques sociales et familiales*, n°102, décembre 2010, page 47.

41. Anna STELLINGER « La politique de jeunesse en Suède : caractéristiques et fondements », *Politiques sociales et familiales*, n°102, décembre 2010, page 44.



2 Initiatives d'associations et de réseaux internationaux

2.1. Les villes amies des enfants (childfriendly cities)

L'initiative « villes amies des enfants » est pilotée par l'UNICEF. « Elle s'est développée dans le sillage de la résolution prise lors de la Conférence mondiale d'Istanbul sur les établissements humains (Habitat II) de faire des villes des lieux vivables pour tous (1996). Cette Conférence a déclaré que le bien-être des enfants est l'indicateur suprême d'un habitat sain, d'une société démocratique et d'une bonne gestion des affaires publiques. La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, ratifiée par 192 pays, place les villes en face d'un défi nouveau en ce qui concerne l'installation de services et d'équipements, la participation et l'écoute des enfants et des jeunes et la solidarité internationale »⁴².

Le réseau des villes amies des enfants est un réseau basé dans le centre de recherche Innocenti de l'UNICEF à Florence. À côté du réseau global, des réseaux régionaux existent en Asie et en Europe. La représentation de l'enfant défendue par le réseau est celle d'un enfant sujet, avec ses propres idées et ambitions, vivant en relation avec d'autres, porteur de droits et acteur capable de diriger sa

propre vie. Le défi pour les adultes et la société est d'être sensibles aux besoins des enfants et de les aider à grandir en cohérence avec leur identité propre et unique⁴³.

Les villes amies des enfants s'engagent à garantir le droit de chaque jeune citoyen à :

- « influencer les décisions sur sa commune ;
- exprimer son opinion sur la commune qu'il désire ;
- participer à la vie familiale, sociale et de la cité ;
- recevoir les services de base comme les soins de santé, l'éducation et le logement ;
- boire de l'eau potable et avoir accès à un circuit sanitaire sain ;
- être protégé de l'exploitation, de la violence et des abus ;
- pouvoir se promener en sécurité dans la rue ;
- pouvoir rencontrer des amis et jouer ;
- avoir des espaces verts avec des plantes et des animaux ;
- vivre dans un environnement non pollué ;
- participer aux événements sociaux et culturels ;
- être un citoyen égal aux autres de la commune avec un accès à tous les services indépendamment de son origine ethnique, de sa religion, de son genre ou de son handicap. »

42. Voir page site amies des enfants Unicef France : <http://www.villesamiesdesenfants.com/vae/tout-sur-vae/l-histoire-de-vae/var/lang/FR/rub/731.html>

43. <http://www.ecswe.org/downloads/publications/QOC-V4/QOC13-Chapter6-van-Gils.pdf>

La démarche des villes amies des enfants a été mise en œuvre dans différentes villes européennes, notamment en France, en Espagne ... Elle suppose que la commune développe une démarche qui respecte les points suivants:

- assurer la participation des enfants aux projets les concernant sur le territoire ;
- fonder sa politique sur un cadre légal basé sur les droits de l'enfant ;
- développer une stratégie définie au niveau local ;
- identifier des budgets spécifiques pour les enfants ;
- établir un rapport régulier sur la situation des enfants au niveau local.
- Mettre en place :
 - ◆ une cellule pour les droits de l'enfant ou des mécanismes de coordination ;
 - ◆ une démarche évaluative des politiques menées ;
 - ◆ des mécanismes pour faire connaître leurs droits aux enfants ;
 - ◆ un mécanisme indépendant de représentation des droits des enfants (soutien à des associations défendant ces droits et représentant les enfants).

En France c'est à partir de 2002 que des villes se sont lancées dans le processus. Elles sont à présent plus de 200.

Les villes qui se lancent dans cette démarche peuvent compter sur les échanges d'expériences avec les autres villes du réseau et la mise à disposition d'outils et d'un accompagnement via le réseau. Il s'agit d'un engagement dans

une démarche évolutive en faveur des enfants et de leurs droits.

2.2. La démarche des villes éducatrices

De nombreuses localités (communes, municipalités, villes) françaises, espagnoles et portugaises, se sont engagées dans la dynamique des « villes éducatrices ».

Selon Isidre Molas : « La ville possède les meilleures conditions générales pour ouvrir l'accès à toute sorte d'apprentissages et de connaissances utiles pour vivre en société, mais elle peut, en même temps, créer les plus grandes inégalités au moment de les distribuer. La ville est une vitrine pleine de possibilités et d'offres diverses qu'il suffit de choisir, mais dont elle fomente en même temps le gâchis, de la même manière qu'elle répartit très inégalement la liberté de s'en servir. L'urbanisme nous a montré comment la trame urbaine elle-même peut introduire en son sein l'inégalité, mais nous avons également appris que cela n'est pas l'oeuvre du destin mais le résultat des agissements des personnes. Le système municipal, si proche du citoyen est le plus ouvert et le plus transparent. Ses décisions et son administration sont les plus palpables et par conséquent celles qui favorisent le mieux l'opinion publique »⁴⁴.

Les municipalités qui s'inscrivent dans la démarche des villes éducatrices entendent défendre les développements de politiques

44. Cité par Edouard Figueras sur le Site des villes éducatrices.

d'enfance et de jeunesse intersectorielles, territorialisées et basées sur la participation des enfants et des jeunes aux projets qui les concernent. Le fil rouge de la réflexion et de l'action est l'éducation mais conçue de manière large. Dans leur volonté de prendre comme point de départ le territoire local et de développer leurs actions en tenant compte du point de vue des enfants et des jeunes, la démarche des villes éducatrices présente des similarités d'approches avec la démarche des villes amies des enfants.

Les quatre postulats qui animent les parties prenantes de cette politique sont :

1. À l'échelle du territoire local, il est possible de développer une meilleure articulation entre les différents champs d'action de l'éducation formelle, non formelle et informelle.
2. Le territoire local peut devenir «en lui même» acteur éducatif (via l'aménagement du territoire, la mise en place de collaboration avec les organisations culturelles et sportives, la mise en place de démarche d'appropriation collective des lieux publics, etc.).
3. L'action locale peut mieux prendre en compte la spécificité des publics/du territoire/des acteurs ... dans le développement de la politique éducative.
4. L'action locale permet d'assurer une continuité éducative entre les différents opérateurs éducatifs.

Voici deux citations qui illustrent la philosophie sur laquelle s'appuient les promoteurs des villes éducatrices :

« La ville éducatrice, à l'opposé d'une logique qui confierait l'éducation aux seules institutions

légitimes, implique une forte dynamique communautaire »⁴⁵.

« Seule une réflexion à l'échelle locale permet d'apporter des réponses prenant en compte les différents temps et lieux de vie des jeunes enfants et de leurs familles, et de construire une réflexion sur la globalité de l'enfant en apportant des réponses assurant une véritable continuité éducative »...⁴⁶.

Les 8 axes de travail de l'Association Internationale des villes éducatrices sont :

1. les loisirs et l'éducation non formelle ;
2. la mobilité ;
3. le développement durable ;
4. la réussite scolaire et l'accès à l'emploi ;
5. les médias et la société de l'information ;
6. les valeurs et la participation citoyenne ;
7. la connaissance de la ville ;
8. l'immigration.

La définition de ces axes pose question dans la mesure où différents registres d'analyse et de réalité sont mélangés (ainsi les loisirs et l'éducation informelle peuvent être un but en soi ou des moyens de développer la participation citoyenne et la connaissance de la ville). On remarquera que la Cohésion

45. BIER, Bernard, Des villes éducatrices ou l'utopie du « territoire apprenant », in Informations sociales 2010, n°161 p 119

46. DAVID, Olivier, Les politiques locales en faveur de la petite enfance : de la mobilisation des acteurs à la construction de partenariats, Reso Eso, n°24 mars 2006 p 10

sociale et la lutte contre la pauvreté ne sont pas mentionnées dans ces axes de travail alors que l'immigration s'y retrouve.

2.3. Les droits humains au cœur de la cité

La section francophone d'Amnesty International a lancé une action pour la promotion des droits humains dans les communes en se basant sur la « Charte mondiale des droits de l'homme dans la Cité » rédigée par le Congrès Mondial du CGLU (Cités et gouvernements locaux unis)⁴⁷. Cette Charte est un point de départ, portée par un vaste mouvement associatif et citoyen. Philippe Hensmans, directeur d'AIBF, précise qu'il s'agit d'une œuvre collective produite par des villes différentes de par le monde et que les communes peuvent bien entendu aller plus loin que ce qui y est prescrit. C'est la volonté de faire progresser concrètement la prise en compte des droits humains dans les cités par des Plans d'actions concrets qui importe ici. Le document réalisé par AIBF épingle une série de bonnes pratiques et renseigne une série de références utiles pour les communes désireuses de se lancer dans la démarche.

Dans cette Charte, les droits des enfants sont repris dans un chapitre spécifique qui stipule que :

1. « Tous les enfants de la Cité, indépendamment de leur sexe, ont droit à des conditions d'existence permettant leur développement physique, mental et éthique et à bénéficier de tous les droits reconnus par la Convention internationale des

droits de l'enfant de 1989. Conformément à cette convention, est considérée comme enfant, toute personne âgée de moins de 18 ans.

2. La Cité assure à tous les enfants des conditions de vie dignes et, en particulier, elle leur permet de suivre une scolarité normale qui contribue à leur développement personnel, dans le respect des droits de l'Homme. Elle procure un enseignement primaire gratuit et obligatoire pour tous et veille, avec les autres autorités compétentes, à ce que l'enseignement secondaire soit généralisé.

3. Dans l'exercice de leurs responsabilités, les habitants de la Cité agissent dans le respect de la dignité des enfants et de leurs droits, y compris les enfants handicapés ».

Au-delà de la déclaration de ces principes, la Charte propose un Plan d'actions qui comporte les actions suivantes :

- « Mise en place d'un réseau public de suivi de l'enfance, y compris des écoles maternelles et des équipements qui permettent une prise en compte globale des besoins des enfants et des jeunes, accessible à tous et réparti de manière équilibrée sur le territoire de la Cité.
- Mise en place d'un réseau permettant à la Cité d'intervenir dans les cas où les jeunes, âgés de moins de 18 ans, se trouvent en situation de danger, d'agression et de violence, en particulier les enfants orphelins, sans abri, victimes de toute forme d'exploitation, malades du VIH-SIDA ou déplacés de guerre.
- Ouverture et/ou renforcement de centres d'accueil pour enfants avec des services sanitaires et psychologiques et d'aide aux familles.
- Conception et mise en œuvre d'actions encourageant l'appropriation de la Cité par les enfants.

47. www.lesdroitshumainsaucoeurdelacite.org

- Mise en place de mécanismes spécifiques de protection sociale de la jeunesse.
- Mise en œuvre d'une campagne d'information sur la Convention internationale des droits de l'enfant
- Mise en place de mesures spécifiques de prise en charge des enfants handicapés ».





Conclusions

1. Les facteurs favorables au développement d'une politique transversale de l'enfance et de la jeunesse au niveau local

Sur base des différents textes et exemples étudiés, nous avons dégagé huit facteurs qui apparaissent comme favorables au développement d'une politique transversale de l'enfance et de la jeunesse au niveau local :

1. Un cadre légal déterminant des objectifs généraux ;
2. Des données permettant de dresser un État des lieux au niveau local ;
3. Des valeurs et des concepts, un cadre de références, partagés par les différents acteurs impliqués ;
4. Un Plan d'actions local concerté et des moments d'évaluation de celui-ci ;
5. Une implication de l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs concernés ;
6. Des professionnels dédiés à la coordination des acteurs avec une réelle capacité d'action ;
7. La constitution de réseaux apprenants pour les professionnels concernés (échanges de bonnes pratiques, formations...) ;
8. La participation des jeunes à la définition de la politique et à sa mise en œuvre.

Détaillons ces différents points :

1. Le cadre légal doit exister au niveau supra-communal afin de favoriser la mise en œuvre de politiques d'enfance et de jeunesse adaptées aux réalités locales et de rappeler les obligations et valeurs intégrées dans les textes légaux (comme la Convention internationale des droits de l'enfant ou la Constitution) dans le respect du principe d'autonomie communale, comme c'est déjà le cas pour le dispositif accueil temps libre.
2. Pour mener à bien une politique transversale enfance et jeunesse au niveau local, il est utile de travailler sur base d'un État des lieux de la situation, d'indicateurs de contexte, d'une base de données et de connaissances, autant d'outils qui permettent d'avoir une vue des forces et faiblesses de la commune et de développer des politiques sur base d'un diagnostic rigoureusement établi. Ces considérations rejoignent celles du « cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le cadre de la jeunesse (2010-2018) », adopté en 2009.
3. Au niveau local, les différents acteurs concernés (bourgmestre, échevins, fonctionnaires, travailleurs de terrain) doivent partager un minimum de représentations communes sur la place à réserver aux enfants et aux jeunes dans la commune, sur leurs droits et sur la nécessaire transversalité de la politique à mener.
4. Un Plan d'actions local permet de se donner des objectifs communs et de déterminer les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Il permet

aussi une évaluation continue des projets. C'est grâce à ce plan que les « bonnes intentions » peuvent se concrétiser en pratiques effectives et que chacun peut identifier son rôle.

5. La mobilisation des acteurs institutionnels et associatifs permet de prendre en compte les différents aspects de la politique à mettre en œuvre et de tenir compte des réalités de terrain. Elle permet aussi de s'appuyer sur l'ensemble des ressources existantes.

6. Des personnes responsables explicitement de faire vivre au quotidien la transversalité sont indispensables afin que les objectifs communs ne soient pas oubliés dans le travail opérationnel quotidien de chaque secteur. Ces coordinateurs doivent avoir une certaine indépendance d'action et un statut professionnel leur assurant une certaine reconnaissance de la part de leurs interlocuteurs. Ils sont les garants de la mise en œuvre du Plan d'actions.

7. Pour appuyer ces professionnels de la transversalité des réseaux (inter-communaux) sont nécessaires afin d'enrichir leurs pratiques, de sortir de l'isolement et de nourrir la commune par des expériences venues d'autres territoires, voire de pouvoir développer des projets en collaboration avec d'autres communes.

8. La participation des enfants et des jeunes à la définition et la mise en œuvre des politiques les concernant est un élément incontournable d'une politique enfance et jeunesse soucieuse de mettre en œuvre les droits des enfants et des jeunes. L'organisation de cette participation, si on la veut réelle, ne s'improvise pas et doit reposer sur une méthodologie précise. Des outils existent pour aider les communes à mettre en œuvre

cette dynamique⁴⁸. Outre ces ressources, une autre idée pourrait être de mettre à disposition des communes des experts externes en soutien à l'implémentation d'une culture de la participation des enfants et des jeunes, notamment au travers de formations aux professionnels de la commune.

2. Initiatives locales et articulation des politiques

Assurer l'égalité entre enfants et jeunes reste un défi majeur de la décentralisation. Il convient de mettre en place des dynamiques au niveau régional ou communautaire afin de s'assurer que, tout en respectant l'autonomie communale, des enfants et des jeunes ne se trouvent pas hautement défavorisés selon le lieu où ils vivent, notamment en matière d'accès aux soins, à l'éducation, à la culture. Des politiques incitatives ou correctives peuvent ainsi être mises en œuvre au niveau des Régions et des Communautés, en concertation avec les communes disposant par exemple de peu de moyens globaux.

Comme l'écrit Cyprien Avenel, « Les inégalités ne peuvent être contrecarrées efficacement que par des politiques universelles. On ne peut pas traiter seulement à une échelle locale des problèmes sociaux qui s'imposent à une échelle globale. Le ciblage ne doit pas devenir un substitut des politiques de droits communs ; ce n'est pas un outil de redistribution en tant que tel. Mais, porté par une démarche participative, il vient irriguer les politiques redistributives, les adapter aux contextes locaux et réintroduit

48. L'Observatoire a confié une recherche en la matière à Eurochild. Celle-ci sera disponible au début du deuxième semestre 2013.



les populations visées afin qu'elles se sentent associées aux décisions qui les concernent »⁴⁹.

Le développement d'une politique globale et intégrée de l'enfance et de la jeunesse au niveau local ne signifie par ailleurs pas systématiquement une augmentation de moyens dans certains secteurs mais plutôt une manière différente de les mettre en œuvre, en concertation avec les différents acteurs concernés.

Les politiques locales de l'enfance et la jeunesse sont multiples et elles ne doivent pas être envisagées comme de simples applications de politiques conçues à des niveaux supérieurs. Comme le rappelle Patricia Loncle (pour la France) « les mesures locales concernant la jeunesse ont servi à de nombreuses reprises d'espaces d'expérimentation à certaines actions publiques qui sont ensuite élargies à l'ensemble du pays ».⁵⁰ Comme l'explique aussi le texte d'AIBF : « Dans certains pays, des pouvoirs locaux ont d'ailleurs cherché à « faire mieux » que l'Etat central, en adoptant des mesures plus avancées en matière de droits humains ».

La commune peut expérimenter, innover, adapter des solutions aux réalités de son territoire, en concertation avec les jeunes qui y vivent et ont des capacités de propositions sur les décisions qui les concernent.

Les exemples cités ici, et bien d'autres que l'on retrouvera dans les textes référencés, nous

montrent que des actions sont possibles au niveau local afin de concevoir les enfants et les jeunes dans leur globalité, de développer leur participation aux décisions qui les concernent, de rendre la commune « enfants et jeunes admis » en s'appuyant sur différents outils et méthodologies mis au point au niveau communal, provincial, régional et communautaire.

49. Cyprien Avenel, « Politiques de jeunesse : universalité, ciblage ou « discrimination positive » ? », p 65

50. Patricia Loncle, Les politiques locales de la jeunesse : laboratoire d'expérimentations territoriales ou politiques publiques transversales ?, Revue Politiques et Management Public, Volume 16, n°3, septembre 1998, page 95.

Bibliographie

Michel Collinge, *La commune*, Dossier n° 65, CRISP, 2012.

La commune expliquée aux candidats et aux nouveaux élus - l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) http://www.uvcw.be/no_index/publications-online/91.pdf

Expression des ateliers citoyens autour du projet éducatif global départemental, Synthèse et réflexion, Département du Nord, Novembre 2011-Mars 2012

Articles de revue/ Actes de colloques

AVENEL Cyprien, *Politiques de jeunesse : Universalité, Ciblage ou « discrimination positive » ?* Presses de Sciences-Po/Agora débats/jeunesse, 2007/1 N°43, p.56-66

BEN AYED, Choukri, *Les limites de l'action éducative locale : usure et mise à l'épreuve des professionnels*, in *École : les pièges de la concurrence*, 2010, Editeur La Découverte, p 273-284

BIER, Bernard, *Des villes éducatrices ou l'utopie du « territoire apprenant »*, in *Informations sociales* 2010, n°161 pp 118-124

BORDES, Véronique, *Les effets d'une politique municipale sur les déplacements des jeunes. Une approche socio-ethnographique* in *Société et jeunesse en difficulté*, n°4, 2007

BOUVEAU, Patrick, *Territorialisation de l'action éducative* : <http://www2.cndp.fr/archivage/valid/17525/17525-4427-4240.pdf>

BOVERIE, Michèle, *La commune mise en perspective*, Union des villes et des communes, 2012, p.2

DAVID, Olivier, *Les politiques locales en faveur de la petite enfance : de la mobilisation des acteurs à la construction de partenariats*, Reso Eso, n°24 mars 2006, p 7-13

DAVID, Olivier *Territorialisation des politiques publiques et cohésion nationale : un mariage complexe*, dans DODIER R., ROUYER A., SECHET R. (Dir.), 2007, *Territoires en action et dans l'action*, PUR, coll. *Géographie Sociale*, pp. 269-283

HALTER, Jean-Pierre, *Politiques territoriales de jeunesse et transversalité*, Presses de Sciences-Po/Agora débats/jeunesse, 2007/1 N°43, p.44-54

LABADIE, Francine, *Politiques locales de jeunesse et territorialisation de l'action publique*, Presses de Sciences-Po/Agora débats/jeunesse, 2007/1 N°43, p.30-43

LEGARDEZ Alain, SIMONEAUX Jean, *Education et territoire : quelle équité et quelle efficacité des politiques et des institutions ?*

LONCLE Patricia, *Evolution des politiques locales de jeunesse*, Presses de Sciences-Po/Agora débats/jeunesse, 2007/1 N°43, p.12-28

LONCLE, Patricia, « *Les politiques locales de la jeunesse : laboratoire d'expérimentations territoriales ou politiques publiques transversales ?* », *Revue Politiques et Management Public*, Volume 16, n°3, septembre 1998, pp 93-115



PINHAL ; Joao *Les municipalités et l'éducation au Portugal : une étude actuelle*, la Recherche en éducation n°3 2010, pp 44-65 Joao Pinhal

RICHEZ, Jean-Claude, conférence au séminaire régional « Envie d'agir » Tomblaine – 30/05/2008 http://ressourcesjeunesse.fr/IMG/pdf/conf_jcr_eng_jeunes0805.pdf

RICHEZ, Jean-Claude, Territorialisation des politiques de jeunesse, Presses de Sciences-Po/ Agora débats/jeunesse, 2007/1 N°43, p.4-10

STELLINGER, Anna, *La politique de jeunesse en Suède : caractéristiques et fondement, Politiques sociales et familiales*, n°102, Décembre 2010, p 39-51

Sites Internet

Childfriendly cities : <http://www.childfriendlycities.org>

Villes amies des enfants (France) : www.villeamiedesenfants.fr

Réseau des villes éducatrices : http://www.bcn.cat/edcities/aice/estatiques/frances/sec_iaec.html

Réseau français des villes éducatrices : <http://www.villeseducatrices.fr/>

Mémoires

Mémoire du CJCF élections communales – Ma commune, j'y vis mais j'en pense quoi : http://www.cjc.be/IMG/pdf/cahier_de_revendications_du_cjc-2.pdf

« Faire la différence pour les enfants à l'échelle locale » - Mémoire d'Unicef Belgique pour les élections communales 2012 : <http://www.unicef.be/fr/project-blog/bientot-les-elections-locales-quels-enjeux-pour-les-enfants>

Mémoire de la coordination des ONG pour les droits de l'enfant :

http://www.lacode.be/IMG/pdf/elections_locales_2012.pdf

Mémoire du service de lutte contre la pauvreté : http://www.luttepauvrete.be/publications/memorandum_2012%20.pdf

Mémoire Élections Provinciales et Communales 2012 ; Coordination Holebi Bruxelles

Et Arc –en-Ciel Wallonie Fédération wallonne des associations LGBT : <http://arcenciel-wallonie.be/web/acw/images/stories/memorandumelections2012.pdf>

Mémoire collectif point d'appui : <http://www.pointdappui.be/actu/memorandum2012.pdf>

Mémoire des mutualités socialistes : <http://www.mutsoc.be/NR/rdonlyres/A463681B-E440-4E62-8249-C53CBC55B588/0/Memorandum2012electionscommunales.pdf>

Mémoire de la fédération des CPAS de l'Union des villes et des communes : http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/3599692284801601232012105055664899230033.pdf

Document de base pour les élections communales PS/IEV : <http://www.ps.be/getattachment/88218a4c-9071-4c6a-9909->

31405f838ec7/CongresPSVotre-quotidiennotre-combat.aspx

Mémorandum des Fédérations Scouts et patro : <http://www.spag.be/fichiers/actualites/memorandum-spag-2012.pdf>

Autres références

Campagne communes jeunes admis : <http://www.communejeunesadmis.be/>

Protocole collaboration CPAS/DGAJ : http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Documents/Protocoles/brochure_protocole_CPAS-DGAJ.pdf

Maisons de village :

http://www.gembloux.ulg.ac.be/eg/capru/attachments/I16_Maisons%20de%20village%20en%20RW_analyse%20de%20cas.pdf

Plan de cohésion sociale :

http://cohesion sociale.wallonie.be/spip/rubrique.php?id_rubrique=173

Évaluation du décret et état des lieux de l'accueil temps libre :

<http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=10138>

Plans d'actions droits de l'enfant :

<http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=5380>

Plan jeunesse : <http://www.plan12-25.be/Plan-12-25,30.html>

Sanctions administratives :

<http://www.milquet.belgium.be/sites/default/files/Note-Sanctions administratives.pdf>

Position de la CODE sur les sanctions administratives : http://www.lacode.be/IMG/pdf/Position_de_la_CODE_sur_les_sanctions_administratives_communales.pdf

Programme colloque DEI-France sur Enfance, droits de l'enfant et territoires, <http://www.dei-france.net/IMG/pdf/Programme.pdf>

Jeugds in stad : <http://www.jes.be/algemeen/nieuws.php>

Site du Centre Bruxellois d'Action Interculturelle : <http://www.cbai.be/page/66/>

Amnesty International, « Les droits humains au cœur de la cité. Guide de bonnes pratiques d'ici et d'ailleurs pour les responsables des collectivités locales et les associations citoyennes », AIBF, 2010 : www.lesdroitshumain-saucoeurdelacite.org



Table des matières

1. Introduction	7
Première partie : LA SITUATION EN FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES.....	9
1 L'échelon communal en Belgique : prérogatives et fonctionnement.....	11
2 Les domaines d'intervention de la commune liés aux enfants et aux jeunes	13
2.1. Les compétences incontournables	13
2.2. Les compétences « implicites »:	13
3 Cohérence des politiques « enfance et jeunesse » au niveau local (transversalité horizontale).....	15
3.1. Transversalité horizontale intracommunale.....	15
3.2. Transversalité horizontale intercommunales	16
3.3. Conclusion	16
4 Les politiques transversales entre niveaux communautaire, régional et communal (transversalité verticale)	17
4.1. Transversalité avec le niveau communautaire	17
4.2. Transversalités avec le niveau régional	19
4.3. Transversalité avec le niveau provincial	20
4.4. Conclusion	20
5 Participation des enfants et des jeunes à l'échelon communal	23
5.1. Exemples d'initiatives de participation développées par divers acteurs institutionnels ou associatifs à l'échelon local	23
5.2. Mémoires	24



Deuxième partie : VU AILLEURS	25
1 Exemples étrangers de coordination locale des politiques d'enfance et de jeunesse	27
1.1. Le cas Français	27
a. Projets éducatifs locaux.....	27
b. Le Contrat Enfance Jeunesse.....	28
1.2. Le cas de la Suède	28
2 Initiatives d'associations et de réseaux internationaux.....	31
2.1. Les villes amies des enfants (childfriendly cities).....	31
2.2. La démarche des villes éducatrices	32
2.3. Les droits humains au cœur de la cité	34
Conclusions	37
1. Les facteurs favorables au développement d'une politique transversale de l'enfance et de la jeunesse au niveau local.....	37
2. Initiatives locales et articulation des politiques.....	38
Bibliographie	40

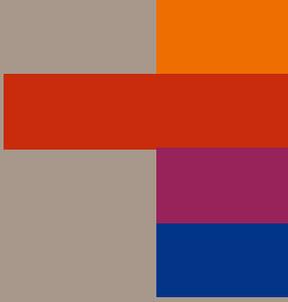


Rédaction : Anne-Marie Dieu et Dominique Rossion avec la collaboration de l'équipe de l'OEJAJ.

Mise en page : David Deschryver et Lorise Moreau

Nous tenons à remercier Mme Caroline Francotte de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie pour ses apports et sa relecture ainsi que l'équipe de l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse pour sa contribution.





Fédération Wallonie-Bruxelles / Le Ministère
Secrétariat général

Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse
Rue du Commerce, 68A, 1040 Bruxelles
BELGIQUE

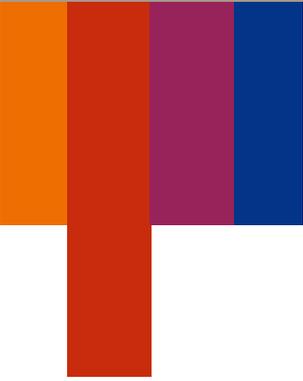
Téléphone : +32 (0) 2 413 37 65

Courriel : observatoire.enfance-jeunesse@cfwb.be

Site : www.oejaj.cfwb.be

N° ISSN : 2013/8651/5

Éditeur responsable : Frédéric Delcor, Secrétaire général
44 Boulevard Léopold II, 1080 Bruxelles



Septembre 2013