



CONSEIL DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE

**DES DONNEES ET DES ETUDES PUBLIQUES
MIEUX CENTREES SUR LES ENFANTS
ANNEE 2018-2019**

**Synthèse
du rapport adopté
le 27 juin 2019**

SOMMAIRE

Synthèse des propositions pour un écosystème et une infrastructure de données mieux centrées « enfant »	4
I- Vers une cartographie rendant plus visibles et plus exploitables les multiples données centrées sur les enfants	5
II - Un besoin de connaissances sur de nouvelles dimensions et de renforcement sur des thématiques phares	6
III- Des moyens pour maintenir, exploiter et ajouter des questions dans les enquêtes existantes en vue d'une approche plus globale.....	8
IV- Des données pour tous les enfants, y compris ceux avec des besoins spécifiques : maintiens et ajouts	9
V- Un besoin d'épaisseur temporelle et des possibilités d'innovation pour mieux croiser les données et développer une approche multidimensionnelle	10
VI- Des données pour le pilotage des dépenses allouées aux enfants et l'évaluation des stratégies publiques	12

Synthèse des propositions pour un écosystème et une infrastructure de données mieux centrées « enfant »

Le Conseil de l'enfance doit nécessairement faire un travail « d'exégèse » des données sur les enfants, car ces données, et les indicateurs et études issus de leur exploitation, permettent de construire au mieux une analyse des politiques publiques de l'enfance et pour l'enfant.

De nombreuses politiques publiques touchent à la vie des enfants et des adolescents, à travers des institutions, services, ou dispositifs pour prévenir, accueillir, soigner, éduquer ou protéger. Dans la plupart des études scientifiques, et dans ces politiques publiques, les champs de la famille et de l'enfance sont à juste titre reliés, bien que l'angle de vue puisse être différent. Mais pouvoir aborder l'enfant dans une multifocale, croisant les dimensions et les contextes, modifierait utilement l'angle du regard et donc l'élaboration des priorités et politiques publiques.

Ce rapport a identifié une grande richesse de bases de données administratives et d'enquêtes disponibles en France sur les enfants, qui instruisent une partie des dimensions nécessaires au pilotage des politiques publiques sur les enfants, le cas échéant à partir de données bâties sur les familles et les ménages ou les dispositifs. Mais un certain nombre d'améliorations mériteraient d'être apportées, qui permettront à notre infrastructures des données de contribuer à **une politique de l'enfance plus éclairée, mieux ajustée, et plus articulée entre les différentes administrations et niveaux de décision et de la mise en œuvre.**

Il en ressort qu'il convient d'abord de penser une **logique d'ensemble**, décloisonnée (entre disciplines, champs, acteurs, etc.), avant que de recommander ensuite des enquêtes distinctes. Le projet est d'avancer vers une **infrastructure** sur laquelle appuyer une meilleure connaissance des conditions de vie et du développement des enfants, en vue d'une élaboration plus pertinente des politiques publiques à destination des enfants, des dépenses allouées et d'une amélioration de la qualité de la prise en charge des enfants.

I- Vers une cartographie rendant plus visibles et plus exploitables les multiples données centrées sur les enfants

Globalement, le temps manquant souvent aux administrations pour exploiter leurs données, ou les données étant peu connues ou difficilement accessibles ou exploitables, il s'agit de favoriser un véritable **écosystème de recherche et d'exploitation des données autour des sujets « enfants »**.

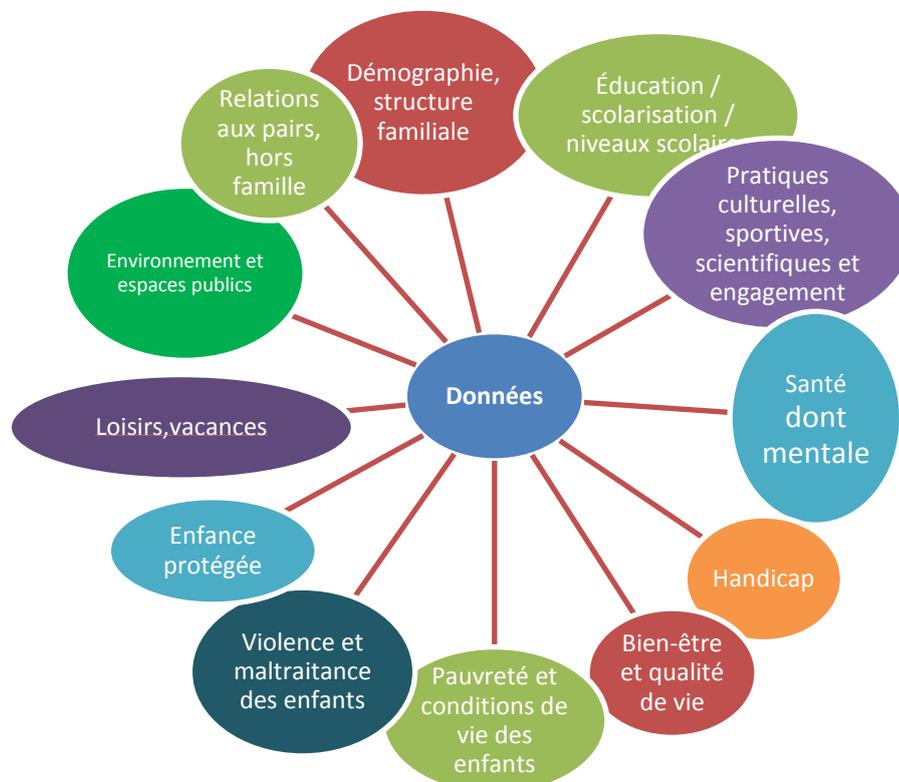
➤ **Proposition 1.** Considérant la sensibilisation inégale aux enjeux de la CIDE entre les différents services et administrations concernées et une hétérogénéité des données rassemblées, le Conseil de l'enfance et de l'adolescence recommande :

- La poursuite de l'exploitation de l'outil de remontée des données des administrations mis en place par la DGCS en 2017 en lien avec le HCFEA, avec des moyens affectés pour produire des indicateurs sur les droits de l'enfant (quantitatifs et qualitatifs), incluant le point de vue des enfants.
- Les suivis réguliers de la mise en œuvre d'objectifs conformes à la CIDE (incluant un bilan comparant les objectifs initiaux et leur mise en œuvre) et leur publication officielle par les ministères concernés.

➤ **Proposition 2 : Rendre plus visibles les données existantes pour permettre une meilleure exploitation des données et la naissance d'un écosystème associant chercheurs et administrations :**

- **Créer un portail sur l'enfant** piloté par l'Insee, la Drees, la Cnaf, la Depp et l'Injep, en lien avec le SSMSI et le SSM Justice, permettant d'identifier et décrire les données (cartographie des données), les études et les outils particulièrement intéressants sur le champ des 0 – 18 ans.
- **Mettre en place un séminaire annuel de présentation** des travaux nouveaux utilisant les données sur l'enfance. Ce séminaire qui réunirait producteurs et utilisateurs (du monde gouvernemental, de la recherche, associatif, etc.) servirait à faire connaître les travaux existants et les nouvelles données, et à faire remonter les manques et/ou problèmes.
- **Mettre en place un suivi d'indicateurs clés** (à l'instar des recommandations du Conseil National de protection de l'enfance (CNPE) en matière de protection de l'enfance).
- **Inciter les producteurs à mettre à disposition les données brutes** *via* des instances telles que Quételet-PROGEDO, le CASD, etc., ainsi qu'une documentation complète des enquêtes suivant des standards internationaux.
- **Prévoir les coûts pour établir une documentation précise** tant sur les protocoles d'enquêtes, la collecte, les questionnaires que sur les variables exploitables.
- **Mieux valoriser l'action de diffusion des connaissances par les chercheurs dans leurs parcours professionnels.**

L'architecture des dimensions proposée pourrait être :



II - Un besoin de connaissances sur de nouvelles dimensions et de renforcement sur des thématiques phares

Des thématiques « phares » sont à renforcer.

➤ Proposition 3 : Des thématiques « phares » à renforcer :

Démographie

Souhait de disposer de données démographiques sur les jeunes enfants à un niveau territorial fin (nombre de jeunes enfants (par âge de 2 à 6 ans) habitant différents types de territoires – par département, zones rurales, à proximité d'un réseau d'éducation prioritaire...).

Sur-échantillonner si besoin les familles monoparentales, d'une part, et nombreuses d'autre part, de manière à distinguer familles de 3 enfants exactement et familles de 4 enfants (sans quoi un tiers des enfants se retrouve dans une catégorie ouverte, alors qu'il semble qu'il y a d'importantes distinctions entre familles de 3 et familles de 4 enfants). Sur-échantillonner, si besoin, dans les enquêtes (y compris longitudinales) concernant les jeunes enfants, les enfants de moins de un an (ou familles comprenant un enfant de moins de 1 an).

Handicap

Prendre en compte les élèves en situation de handicap dans les évaluations du climat scolaire et les remontées de faits de harcèlement au Ministère de l'Education nationale¹.

Santé mentale

Il conviendrait de disposer de statistiques de prévalence représentatives sur les principaux troubles psychologiques et neuro-développementaux, ainsi que sur leurs facteurs de risque ou de protection (par exemple, violences, utilisation des écrans, activités de loisirs) et leurs déterminants sociaux et familiaux. Des données permettant de faire le lien entre la santé mentale et les conduites addictives des jeunes et leur réussite et orientation scolaires seraient importantes.

Niveau de vie, pauvreté et « déprivation » chez les enfants

Il serait souhaitable de développer une approche plus spécifique de la pauvreté (monétaire et en conditions de vie) et des privations des enfants et des jeunes qui tienne compte de ce qui est délétère pour le développement des enfants en fonction de leur âge, et d'une analyse plus fine de leur conditions de vie. Cette analyse, en plus d'une connaissance aussi fine que possible du niveau de vie de sa famille et de la situation à l'emploi de ses parents, pourrait inclure : les relations intrafamiliales, le recours aux temps et lieux tiers, les possibilités de sociabilité amicale, d'accès à des endroits propices à la poursuite des études, etc.

Les ruptures familiales

La désunion est un fait majeur de société et un évènement qui marque fortement la vie des enfants. La recherche d'éléments de connaissances structurelles sur les séparations, les pensions alimentaires, les nouvelles formes de parentalité, les liens avec les deux parents ou l'exercice de la coparentalité doit se poursuivre, dans la lignée des recommandations du Cnis, faisant elles-mêmes suite à un rapport publié en 2014 par le Haut Conseil de la famille. Pareillement, les ruptures par décès et l'orphelinage doivent être mieux identifiés et mieux suivis.

Education

Grâce aux bases de données de la Depp, c'est l'un des domaines les mieux connus. Toutefois, dans les enquêtes standardisées, il pourrait être pertinent de développer plus systématiquement des éléments comparables en termes de distributions de niveaux (faibles à très bons) à différents âges / classes dans la scolarité (début et fin de primaire, fin de collège, fin de 2^{nde} et fin de terminale) et pour plusieurs disciplines (maths, français mais aussi sciences, histoire, sport, compétences techniques dans les filières professionnelles...) et les

¹ Préconisations issues des Conférences de comparaisons internationales et des Conférences de consensus du Cnesco.

compétences transversales. Ce pourrait être une démarche importante si l'on souhaite promouvoir la pluralisation des domaines d'excellence.

Il est aussi souhaitable de mieux connaître le travail scolaire en dehors de l'école, y compris aux niveaux préscolaire et élémentaire, qui reste un point aveugle de la recherche statistique.

Protection de l'enfance

Les connaissances sont à approfondir avec de nombreux enjeux bien identifiés dans les travaux de « la commission connaissance et recherche » et les avis annuels sur les indicateurs clés en Protection de l'enfance du CNPE (et conformément aux travaux en cours à l'ONPE et à la Drees).

Plusieurs études, dans différentes disciplines, ont démontré que le développement des enfants est un concept multidimensionnel, couvrant plusieurs sphères qui sont complémentaires et qui ne peuvent pas être traitées séparément. C'est pourquoi des données centrées sur l'enfant doivent prendre en compte cette **dimension globale** du développement de l'enfant et considérer plusieurs domaines de connaissances (propositions 4 à 10).

- **Proposition 4 : Développer la participation et l'interrogation directe des enfants dans les enquêtes, sous réserve d'améliorations des méthodologies permettant d'obtenir des données exploitables et respectant le cadre éthique.**

Faire répondre les parents à la place des enfants (proxy) doit toutefois être préféré à leur exclusion du champ.

III- Des moyens pour maintenir, exploiter et ajouter des questions dans les enquêtes existantes en vue d'une approche plus globale

Les enquêtes existantes peuvent être le support d'ajouts de questions à minima permettant de mieux aborder les dimensions moins suivies (3.2)

- **Proposition 5 : Donner les moyens aux producteurs de poursuivre les enquêtes existantes qui sont essentielles à la connaissance sur l'enfance :**
 - Enquête Modes de garde et d'accueil de la Drees.
 - Enquêtes Emploi du temps de l'Insee.
 - Enquête de victimation (SSSMI), l'Insee se désengageant de l'enquête Cadre de vie et sécurité à l'horizon 2022.
 - Suivi de la qualité des services dédiés à l'enfance (à approfondir suivant le rapport du Conseil enfance du HCFEA « pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant »).

- Statistiques sur les accueils collectifs de mineurs à l'Injep.
- **Proposition 6 : des moyens pour ajouter des questions dans les enquêtes (dont panels) existantes sur de nouvelles dimensions**
- **Injecter plus de variables sur des dimensions « socio-émotionnelles » dans des enquêtes Depp.**
- Injecter plus systématiquement des questions sur le travail scolaire en dehors de l'école, les **activités extra-scolaires** scientifiques, sportives, culturelles, d'engagements, lectures, écrans, **relations avec les amis et les parents** dans tous les panels Depp (y compris ceux qui commencent avant le secondaire).

IV- Des données pour tous les enfants, y compris ceux avec des besoins spécifiques : maintiens et ajouts

En population générale, chaque fois que possible, les enquêtes et les indicateurs de suivi sur les enfants doivent rendre compte de l'expérience des différents enfants, et fournir des informations selon le sexe de l'enfant, son âge, son statut migratoire, la composition détaillée de sa famille, son niveau de vie, la catégorie sociale de ses parents, sa la région de résidence, etc. Pour ceci, des variables qui captent **ces caractéristiques doivent être incluses dans l'enquête ou repérées dans la base administrative, et les échantillons doivent être assez importants pour permettre la stratification** des analyses. Des **sur-échantillonnages** peuvent aussi être envisagés quand l'échantillon total de l'enquête est plus modeste. Cette approche éviterait que les analyses soient concentrées sur l'enfant "moyen", et permettrait de donner aux décideurs publics des éléments pour cibler ou affiner la palette de politiques ou services en offre selon les besoins de différents groupes d'enfants.

Néanmoins, des **publics spécifiques**, et qui méritent une attention particulière, **sont difficiles à repérer dans des enquêtes en population générale** :

- **Proposition 5 bis : des moyens pour maintenir et déployer les enquêtes (dont panels) existants pour des publics spécifiques**
- **Enquête Handicap de la Drees**
- **Une nouvelle enquête en population générale sur le handicap**

Dans le rapport « Travaux du Conseil de l'enfance et de l'adolescence et droits de l'enfant 2018), nous avons proposé de renouveler l'exercice de l'enquête Handicap-Santé et produire des études sur le champ de l'enfance et de la jeunesse en situation de handicap. De même, poursuivre et renforcer les travaux de recensement des suivis dans les CAMSP par la CNSA.

- **Proposition 6 bis : des moyens pour compléter les enquêtes existantes pour mieux repérer un public spécifique. Compléter notamment les enquêtes auprès des ménages, avec des questions sur le handicap ou des sur-échantillonnages spécifiques.**
 - Au sein du Tronc commun des ménages (TCM) de l’Insee, qui constitue la base des enquêtes ménages de l’Insee : l’ajout d’une question de repérage du handicap d’un habitant du logement, quel que soit son âge, permettrait la réalisation de nombreuses exploitations, y compris pour les plus jeunes enfants (en empilant les résultats de plusieurs enquêtes).
 - Dans le cadre de l’enquête décennale Famille et logements de l’Insee, qui complète l’enquête annuelle de recensement une année donnée : un repérage des individus en situation de handicap serait particulièrement intéressant. L’échantillon étant de grande taille, il permettrait des exploitations fines sur les enfants. Par ailleurs, on aurait ainsi des informations sur la scolarisation et les modes d’accueil de ces enfants².
 - Compléter la prochaine enquête Mode de garde et d’accueil par un sur-échantillonnage portant sur 1000 enfants en situation de handicap, à établir à partir des données de l’AEEH ou des informations des CAMSP.

V- Un besoin d’épaisseur temporelle et des possibilités d’innovation pour mieux croiser les données et développer une approche multidimensionnelle

Jusqu’à présent, il y a peu d’éléments du bien-être de l’enfant dans les enquêtes qui tiennent compte **du la durée ou de la persistance** de facteurs comme la pauvreté. Les résultats à long terme des expériences vécues dans l’enfance sont rarement étudiés. Comme pour toute politique publique, c’est évidemment un enjeu essentiel, plus encore pour le pilotage des politiques relatives à l’enfance, compte-tenu de la réactivité particulière à ce moment-là du développement.

En outre, peu de données permettent d’observer l’enfant **dans plusieurs contextes** (à l’école, à la maison, dans son quartier, etc.). Or, par exemple, pour comprendre la variabilité des résultats scolaires, les variables qui caractérisent l’environnement scolaire ne permettent de capter qu’une petite partie de cette variabilité, tandis que les aspects « ménage » et la prise en compte des ruptures et accidents dans la vie des enfants (séparation des parents, chômage dans la famille, harcèlement par d’autres enfants et situations de violence, problème de santé physique ou mentale, etc.) en captent une grande partie. Des données qui décrivent les différents contextes de l’enfant sont donc nécessaires.

² Préciser les appariements d’enquêtes.

Pour ce faire, plusieurs pistes doivent être poursuivies :

- Plus de données permettant d'**observer le même enfant à plusieurs moments de son développement.**
- **Des designs innovants** pour maîtriser les coûts et les temps d'enquête.
- Mieux exploiter des nouvelles sources de données : le rôle **des données administratives pour innover.**
- **Consulter, le plus en amont possible, les acteurs de la société civile** (associations de parents d'élèves, associations familiales, corps enseignant et autres acteurs du monde de l'éducation) susceptibles de repérer les mutations rendant nécessaire une adaptation des enquêtes.

➤ **Proposition 7 : des moyens pour plus d'épaisseur temporelle et de facteurs explicatifs du développement et des parcours**

- Mise en place **d'un fonds en faveur des études longitudinales.**
- Des ajouts de questions pour **renforcer les analyses des trajectoires** des enfants, et pour mettre en lien ce que l'on mesure (l'accès aux modes d'accueil, l'accès à la culture, la pauvreté, etc.) avec l'impact sur l'enfant, sur toutes les dimensions de la cartographie.
- Possibilités accrues de **mise en relations entre trajectoires scolaires, niveaux scolaires dans plusieurs disciplines à différents âges, activités et rencontres extra-scolaires et dans l'espace public, environnement familial (dont niveau de vie et rapport à l'emploi des parents)**

➤ **Proposition 8 : de nouvelles enquêtes pour développer le croisement entre données sociocognitives, affectives et de socialisation**

Proposition 8.1 : Une nouvelle enquête multidisciplinaire, 10-14 ans

- Indicateurs de qualité de vie : à l'école, en extrascolaire, à la maison....
- On reprend certains modules d'enquêtes existantes, par exemple HBSC, Pisa, Pirls, CEDRE et les enquêtes de climat scolaire, les données de victimation et sur la délinquance.
- On creuse les **relations** (familiales, à l'école, hors école), le bien-être (dans plusieurs dimensions), l'usage des **espaces publics, les rencontres, les engagements.**

Quels appariements pourraient être recommandés entre enquêtes et bases administratives ? Plusieurs sont déjà en cours, comme par exemple l'appariement de l'EDP avec les données de santé, ou en cours de réflexion. Toutefois, les progrès réalisés pour établir ces appariements restent encore mitigés, avec des questions d'anonymat, de consentement et de conformités aux nouvelles lois à clarifier.

Proposition 8.2 : Une réflexion sur l'ingénierie et l'éthique de ces appariements, qui a des défis particuliers quand l'enfant est l'unité d'observation

Proposition 8.3 : Des croisements entre les bases de données administratives et des enquêtes pour permettre des analyses des trajectoires des enfants, des facteurs d'inégalités et de développement, **sous réserve de délimitations dépendant des modalités techniques et juridiques qui seront à clarifier**

- Un **appariement Elfe-EDP** permettrait d'enrichir les données de la cohorte Elfe avec des données fines sur les ressources des ménages, des vérifications méthodologiques (notamment sur l'attrition de l'enquête). Les dates de naissance des enfants Elfe ont été choisies pour être cohérentes avec les dates EDP.
- **Appariements avec des « outcomes » enfant : santé, éducation nationale, justice.** Ce type d'appariement permet de sortir de la description (des niveaux de vie, des configurations familiales, des modes d'accueil etc.) et de s'avancer vers une compréhension des impacts de l'environnement sur le bien-être des enfants.
- Mieux exploiter les remontées administratives dans les territoires : fréquentation des dispositifs culturels, accès au soin, recours à divers dispositifs.

VI- Des données pour le pilotage des dépenses allouées aux enfants et l'évaluation des stratégies publiques

Aux données de connaissances structurelles doivent s'ajouter des données pour le pilotage des politiques publiques.

Financer implique une visualisation des ressources à mobiliser et comment les répartir. Aujourd'hui, pour décrire de manière synthétique les financements dédiés aux enfants et adolescents, des travaux existent certes³. La Drees va lancer un travail actualisé sur le coût de l'enfant. La France n'a toutefois pas à ce jour bâti de **pilotage de long-terme** des dépenses afférentes aux enfants et aux jeunes comme pour la dépendance sénior.

Or de nombreuses politiques publiques à destination des **enfants et des familles** relèvent de **compétences facultatives locales** tout en étant mises en œuvre et financées de manière déterminante par les collectivités territoriales (accueil des jeunes enfants, activités périscolaires et extra-scolaires et plus généralement « temps et lieux tiers »⁴, culture, actions sociales facultatives et aides ciblées en matière de tarification sur des services essentiels) :

³ Math Antoine, « Coût des enfants et politiques publiques. Quelques enseignements d'une évaluation des dépenses consacrées par la société aux enfants », *La Revue de l'Ires*, 2014/4 (n° 83), p. 87-113 ; travaux sur la comptabilité intergénérationnelle, par exemple : Le déficit de cycle de vie en France : une évaluation pour la période 1979-2011 (avec C. Bonnet, J. Navaux, J. Pelletan et F.-C. Wolff). *Economie et Statistique* 491-492, 47-70, 2017.

⁴ Rapport Conseil enfance du HCFEA (2018), « les temps et lieux tiers des enfants et des adolescents, hors santé, hors scolarité ».

- Les communes, la branche Famille de la Sécurité sociale et les familles représentent plus de 80 % des financements⁵ totaux des accueils de loisirs qui s'élèvent à 4,7 milliards d'euros pour 11,9 millions d'enfants de 3 à 17 ans, principaux bénéficiaires de ces équipements. Les communes sont généralement les plus gros financeurs (38 %).
- Peu de données consolidées au niveau national existent pour évaluer le financement des pratiques extra-scolaires des enfants et adolescents en matière de culture, de sport, de sciences ou d'engagements et leur distribution territoriale.
- Il en est de même pour la cantine scolaire, alors qu'existe un double enjeu de tarification modulée de la cantine en fonction des revenus des familles et d'existence d'un service de restauration scolaire (liberté des communes).
- Les dépenses de fonctionnement des EAJE sont financées à 40% par les collectivités territoriales (à côté de la branche famille à hauteur de 53% et l'Etat 7%).⁶

➤ **Proposition 9 : Mieux exploiter les données de financement pour une vraie approche des dépenses publiques investies dans l'enfance y compris localement**

- Mener des travaux permettant d'identifier les **montants et tours de tables** qui financent les prestations et services « enfants » à différents niveaux d'agrégation, si possible rapportés au nombre de bénéficiaires ; analyser les **disparités territoriales** qui en découlent.
- **Les plates-formes d'appel à projets sur divers thématiques (notamment éducation artistique et culturelle) et les subventions aux associations devraient être exploitées pour faire ressortir les financements fléchés ainsi sur les politiques de l'enfance en recueillant au minimum le nombre de bénéficiaires, leurs âges et quelques caractéristiques.**

➤ **Proposition 10 : Evaluer les grands programmes actuels**

Beaucoup des préoccupations des programmes de politique publique actuels, surtout chez les enfants, reposent sur *les inégalités sociales*, économiques et régionales dans notre société. Il serait donc souhaitable que toute enquête proposant de collecter des données sur les enfants inclut, systématiquement, quelques *indicateurs de base* comme le niveau d'éducation des parents, le niveau de vie de la famille (donc les ressources et la composition détaillée de cette famille), la situation d'emploi du ou des parents et la catégorie socio-professionnelle, ainsi que des variables contextuelles sur le quartier et/ou la commune (taux de chômage, etc.).

Plus précisément, nous proposons *des pistes pour l'évaluation* d'un des programmes phare du gouvernement concernant les enfants, *la Stratégie de lutte contre la pauvreté*, en mettant en évidence des sources de données existantes qui pourraient être mobilisées et des manques qui nécessiteraient des nouveaux dispositifs.

⁵ Uniquement sur la base des équipements financés par la Cnaf : résultats issus d'une étude réalisée par la Cnaf pour le HCFEA, rapport TLT. Sachant que les activités de conservatoires, les clubs de sciences, de sport, etc., ne relèvent pas de cette catégorie.

⁶ Tome II, « accueil des enfants de moins de trois ans » (2018), HCFEA.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

www.hcfea.fr

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

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



Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie

