



Intégration des politiques et bien-être des enfants : Que peuvent faire les pays pour être plus performants ?

Septembre 2023

L'élaboration de bonnes politiques de bien-être de l'enfant exige que les ministères, les agences et les autres prestataires de services collaborent davantage et concentrent leurs efforts sur un petit nombre de questions clés liées au bien-être de l'enfant. Le document "Integrated policy making for child well-being" fait le point sur les initiatives récentes des pays de l'OCDE visant à renforcer l'intégration des politiques en faveur du bien-être de l'enfant. Il expose les défis auxquels sont confrontés les pays qui s'efforcent de faire avancer l'agenda politique du bien-être de l'enfant et discute de ce que les pays peuvent faire pour être plus efficaces.

- Les plans d'action intégrés pour le bien-être des enfants sont un outil très répandu pour l'intégration des politiques. Ils définissent l'approche du gouvernement pour améliorer les résultats des enfants dans plusieurs domaines du bien-être. La moitié des pays de l'OCDE (21) disposent d'un plan intégré, et plusieurs d'entre eux en sont aux premiers stades de la mise en œuvre de leur tout premier plan. À ce jour, les pays n'ont pas une longue histoire d'utilisation systématique d'outils politiques spécifiques à l'enfance pour informer les décisions politiques et budgétaires, mais il existe un souhait de changer cela et de développer les compétences nécessaires.
- Les pays de l'OCDE considèrent généralement que ces plans intégrés apportent une contribution positive à la coordination de l'agenda politique en matière de bien-être des enfants. Ces plans peuvent fournir l'orientation stratégique nécessaire, améliorer la cohérence des politiques et accroître la visibilité des questions liées au bien-être des enfants. Selon les pays, ils servent de base à l'introduction de nouvelles approches pour promouvoir le bien-être des enfants, à la mise en œuvre de réformes à l'échelle du système et à la révision de la législation. Néanmoins, il n'est pas facile de les faire évoluer au-delà d'un cadre d'orientation pour en faire un véritable levier du travail intergouvernemental.
- Pour être plus performants, les pays devraient utiliser les plans intégrés pour susciter l'intérêt pour des questions transversales spécifiques et pour concentrer l'attention sur un "petit nombre" de questions cruciales. Il est nécessaire d'être clair et explicite sur les groupes prioritaires d'enfants et de leurs familles, en plus de penser concrètement à l'intégration des services. En outre, les plans intégrés peuvent générer un besoin de coordination important que la rationalisation des processus de coordination pourrait contribuer à réduire.

- Il est également nécessaire de faire preuve de stratégie en investissant dans des outils politiques spécifiques aux enfants et en étendant leur utilisation. Par exemple, il est nécessaire de fixer des priorités pour la réalisation d'évaluations de l'impact sur les enfants et de mieux les intégrer dans les méthodes de budgétisation spécifiques aux enfants, tandis que l'évaluation du "rapport coûts-avantages" des dépenses publiques en faveur des enfants pourrait aider à fonder les décisions budgétaires sur des bases plus solides. L'amélioration de l'infrastructure des données sur les enfants pour guider les politiques exige un investissement soutenu, une forte coordination de la production de données et une meilleure utilisation des sources de données inexploitées.

Le document "Integrated policy making for child well-being: Common approaches and challenges ahead" (Dirwan and Thévenon, 2023^[1]) s'appuie sur les réponses au [questionnaire 2022 de l'OCDE sur les politiques de bien-être de l'enfant](#) pour offrir une vue d'ensemble des initiatives récentes des pays de l'OCDE visant à renforcer l'intégration des politiques de bien-être de l'enfant. Il expose les défis auxquels les pays sont confrontés lorsqu'ils s'efforcent de faire avancer l'agenda des politiques de bien-être de l'enfant et discute de ce que les pays peuvent faire pour devenir plus performants.

Les pays de l'OCDE prennent un grand nombre d'initiatives différentes pour renforcer l'intégration des politiques de bien-être de l'enfant

Les pays de l'OCDE mettent en œuvre un grand nombre d'initiatives différentes pour renforcer l'intégration des politiques de bien-être de l'enfant. Les plans d'action intégrés pour le bien-être de l'enfant sont un outil très répandu pour l'intégration des politiques, les pays les considérant généralement comme une contribution positive à la coordination de l'agenda politique en matière de bien-être de l'enfant (Encadré 1). Plus de la moitié des pays de l'OCDE (21 sur 34) disposent d'un plan intégré. Depuis une dizaine d'années, un bon nombre de pays et de régions de l'OCDE mettent en œuvre des plans intégrés, tandis que depuis un an ou deux, plusieurs pays et régions ont commencé à mettre en œuvre leur tout premier plan intégré.

Encadré 1. Qu'est-ce qu'un plan d'action intégré pour le bien-être de l'enfant et quelles sont les différences entre les pays de l'OCDE ?

Le questionnaire 2022 de l'OCDE sur les politiques de bien-être de l'enfant a permis de recueillir des exemples de plans d'action intégrés pour le bien-être de l'enfant dans 21 pays de l'OCDE et huit régions, ce qui a permis pour la première fois de dresser un tableau complet de ces plans et de leurs différences.

Tout d'abord, les plans d'action intégrés pour le bien-être de l'enfant servent de base au travail intergouvernemental. Les pays de l'OCDE utilisent ces plans pour intégrer les initiatives politiques existantes et parfois concurrentes dans une stratégie cohérente, et pour formaliser la coordination et la coopération entre les différents ministères et organismes gouvernementaux. En termes plus simples, les pays utilisent les plans intégrés pour définir clairement ce qui est important pour le bien-être de l'enfant, ce qu'ils souhaitent réaliser, comment ils vont s'y prendre, quels outils et instruments ils vont utiliser et les ressources dont ils ont besoin, qui sont les principales parties prenantes et ce que l'on attend d'elles.

D'un pays à l'autre, le périmètre des plans d'action intégrés varie, de même que les délais de mise en œuvre et la pratique d'identification des groupes d'enfants prioritaires. En outre, les plans d'action intégrés reposent sur des approches politiques différentes. Ces approches politiques ont été réparties en quatre catégories : droits de l'enfant, protection de l'enfance, santé et bien-être. Chaque approche s'appuie sur les principales priorités des pays, les types de capacités qu'ils souhaitent développer et la compréhension de ce qui importe pour le bien-être de l'enfant. L'approche fondée sur les droits de l'enfant est la plus répandue, reflétant le rôle fondamental de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CDE) en tant que base des politiques de bien-être de l'enfant. L'approche axée sur le bien-être vient en deuxième position, soulignant le fait que le bien-être de l'enfant est parfois aligné sur des initiatives plus larges pour redéfinir les politiques en faveur du bien-être des populations, ainsi que les efforts visant à améliorer les résultats de l'enfant dans différents domaines du bien-être et à examiner plus systématiquement les interactions et les compromis potentiels d'une intervention dans différents domaines de la vie des enfants.

Les plans d'action intégrés offrent la possibilité d'orienter l'agenda de la politique de l'enfance, mais peuvent être difficiles à faire évoluer au-delà d'un cadre d'orientation

Le document “Integrated policy making for child well-being” établit que les pays considèrent généralement que les plans intégrés offrent une série d'opportunités pour orienter l'agenda politique du bien-être de l'enfant. Dans le questionnaire et dans les documents politiques, les pays les décrivent comme utiles pour clarifier les responsabilités, promouvoir la cohérence des actions sur le bien-être de l'enfant avec les autres priorités gouvernementales et aligner les politiques de bien-être de l'enfant sur les engagements internationaux. Dans l'ensemble de l'OCDE, les plans d'action intégrés servent de base **à l'introduction de nouvelles approches pour promouvoir le bien-être des enfants, à la mise en œuvre de réformes à l'échelle du système et à la révision de la législation.**

Les plans politiques intégrés peuvent également fournir l'orientation stratégique nécessaire à la promotion du bien-être des enfants et **servir de cadre de référence pour structurer et organiser le travail intergouvernemental.** Par exemple, l'Espagne reconnaît que son plan intégré a amélioré l'approche stratégique du pays en matière de bien-être des enfants, car il a permis d'établir des approches et des objectifs communs entre les différentes agences, qui sont restés cohérents au fur et à mesure de la mise en œuvre. (DGFCS, 2018^[2]). La Nouvelle-Zélande utilise le plan intégré dans les discussions politiques pour examiner les initiatives et actions potentielles du point de vue de l'enfance et de la jeunesse et pour comprendre où se situe le programme de travail du gouvernement (Carter et al., 2022^[3]).

Il est difficile de faire évoluer les plans d'action intégrés au-delà d'un cadre d'orientation pour en faire un véritable catalyseur du travail intergouvernemental. La Corée a constaté qu'avec son précédent plan intégré, les ministères concernés n'accordaient pas suffisamment d'attention à la mise en œuvre de la nouvelle approche du pays en matière de politique de l'enfance. En conséquence, le plan intégré actuel de la Corée se concentre sur les objectifs politiques spécifiques aux enfants. Bien que les domaines d'action soient moins nombreux, ils sont plus pertinents pour la cohérence des politiques et la réalisation de la vision du plan intégré (MHW, 2020^[4]).

Les résultats sont mitigés quant à la question de savoir si les plans politiques intégrés aident ou non les gouvernements et les parties prenantes à fixer des priorités claires en matière de bien-être des enfants. Les plans intégrés peuvent être assortis de vastes programmes, ce qui peut créer une ambiguïté sur ce que les gouvernements doivent d'abord mettre en place pour promouvoir le bien-être des enfants. Par exemple, la Nouvelle-Zélande a constaté que son plan intégré n'indiquait pas assez clairement où les parties prenantes devaient concentrer leurs efforts, d'où la nécessité pour le gouvernement de donner des orientations explicites sur les objectifs sur lesquels concentrer les actions particulières et d'identifier un petit nombre de domaines prioritaires (Carter et al., 2022^[3]; DPMC, 2023^[5]).

Pour rendre les plans d'action intégrés plus efficaces, les pays de l'OCDE devraient envisager de réduire leur champ d'application et stimuler le travail en commun

Concentrer les plans d'action intégrés sur un petit nombre d'activités intergouvernementales pourrait signifier **traiter un petit nombre de questions prioritaires claires ou transversales pour lesquelles une action coordonnée** de différents organismes, administrations, et éventuellement d'organisations de la société civile et d'autres parties prenantes, est la plus nécessaire. Ces questions prioritaires doivent porter sur les aspects qui mettent le plus en péril le bien-être des enfants, qu'il s'agisse de problèmes spécifiques ou de questions délicates de mise en œuvre. Par exemple, l'Australie a axé ses deux plans intégrés sur le "problème épineux" de la maltraitance des enfants, car aucun progrès significatif ne peut

être réalisé dans ce domaine sans l'engagement et l'implication des portefeuilles politiques autres que les portefeuilles traditionnels de protection de l'enfance.

Pour encourager une plus grande adhésion, les gouvernements doivent réfléchir davantage à la modification des processus d'élaboration des politiques et à l'incitation au travail en commun. Par exemple, des ressources humaines et budgétaires adéquates sont nécessaires pour minimiser la charge de la coordination, mais très peu de pays indiquent dans le questionnaire un budget dédié pour encourager et faciliter le travail conjoint. En effet, certains pays estiment qu'il est plus facile de trouver un accord budgétaire sur des activités qui ne nécessitent pas de coordination.

Enfin, les plans d'action intégrés pour le bien-être des enfants devraient être un outil permettant de mettre en place les éléments politiques nécessaires à l'intégration de la prestation de services pour soutenir les enfants ayant des besoins complexes. Dans l'ensemble, les pays pourraient réfléchir davantage à la manière dont les efforts de coordination au niveau politique pourraient se répercuter positivement sur la prestation de services. Par exemple, le nouveau plan intégré de l'Australie se concentre plus directement sur l'intégration des services. Parmi les actions clés, citons l'élaboration de mécanismes garantissant une interface efficace entre les services à l'enfance et à la famille et les services aux personnes handicapées, afin de favoriser des réponses rapides et le partage d'informations, ainsi que l'élaboration de modèles d'intervention pluridisciplinaires (Commonwealth of Australia, 2023^[6]). De même, la Nouvelle-Zélande axera la prochaine étape de la mise en œuvre de son plan sur l'amélioration de la coordination et de l'alignement entre les agences et entre les agences et les communautés (DPMC, 2023^[5]).

Les instruments d'aide à l'élaboration des politiques en direction des enfants ne jouent pas encore un rôle pleinement efficace dans l'intégration de l'agenda politique du bien-être de l'enfant

Les pays de l'OCDE n'ont pas une longue tradition d'utilisation systématique d'outils de politique spécifiques à l'enfance pour éclairer les décisions politiques et budgétaires. Environ la moitié des pays de l'OCDE disposent d'un ensemble d'indicateurs de bien-être de l'enfant, mais ils sont encore moins nombreux à disposer d'un ensemble d'indicateurs liés au suivi des progrès de leur plan d'action intégré (Encadré 2). À ce jour, seule une poignée de pays ont fait l'expérience de la budgétisation en faveur de l'enfance et ce qu'elle implique exactement varie. Dans l'ensemble de l'OCDE, les évaluations de l'impact sur les enfants (EIE) ne sont pas menées dans une large mesure, que ce soit au niveau national, infranational ou local.

En dépit d'une pratique limitée, les pays expriment le souhait d'accroître l'utilisation d'outils spécifiques aux enfants et de développer les compétences correspondantes. Par exemple, l'Autriche, la Finlande, l'Islande, la Corée et la Nouvelle-Zélande ont fixé dans leurs plans intégrés l'objectif de promouvoir l'utilisation systématique des EIEs ; l'objectif est de rendre les questions relatives aux enfants plus visibles dans les rouages du gouvernement. De même, Vienne (Autriche), la Wallonie (Belgique), Helsinki (Finlande), l'Islande et l'Écosse (Royaume-Uni) se sont fixé pour objectif de développer la budgétisation axée sur l'enfant. La plupart des pays qui ont commencé à établir des budgets destinés aux enfants continuent à perfectionner leur méthodologie.

Il est nécessaire de faire preuve de stratégie en investissant dans des outils d'aides aux décisions politiques spécifiques aux enfants et en étendant leur utilisation. Par exemple, l'extension de l'utilisation des EIEs exige que les pays examinent quand et où ils pourraient être une priorité, car la réalisation d'un EIE pour évaluer l'impact de chaque politique pourrait s'avérer extrêmement coûteuse. En outre, une meilleure intégration des EIEs dans les processus de planification budgétaire en faveur des enfants, comme la Finlande s'y emploie, permettrait d'évaluer si les ressources sont suffisantes pour répondre aux besoins des enfants et si les fonds sont alloués de manière efficace.

Encadré 2. Comment les indicateurs de bien-être des enfants sont-ils utilisés au sein de l'OCDE ?

Le questionnaire 2022 de l'OCDE sur la politique du bien-être de l'enfant a révélé qu'environ la moitié des pays de l'OCDE disposent d'un ensemble d'indicateurs ou d'une initiative de mesure du bien-être de l'enfant. En général, ces ensembles d'indicateurs fournissent des informations sur le bien-être des enfants au niveau agrégé uniquement, sans ventilation selon les caractéristiques de l'enfant ou de la famille, etc. (Tableau 1). Plus généralement, la manière dont ils sont utilisés pour éclairer l'élaboration des politiques n'est pas toujours très claire, qu'il s'agisse de cibler des aspects particuliers du cycle politique, tels que l'établissement de l'ordre du jour, la budgétisation ou l'établissement de rapports.

Encore moins de pays disposent d'un ensemble d'indicateurs liés au suivi du plan de politique intégrée pour le bien-être de l'enfant. Sept pays et régions, l'Australie, Helsinki (Finlande), l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, Valence (Espagne), l'Écosse (Royaume-Uni) et les États-Unis disposent de séries d'indicateurs couvrant les résultats pour les enfants. Cependant, seuls quatre d'entre eux (Irlande, Nouvelle-Zélande, Écosse (RU) et États-Unis) relient leurs ensembles d'indicateurs à un cadre conceptuel qui motive le choix d'indicateurs pour mesurer les changements dans des aspects spécifiques de chaque résultat. La série d'indicateurs du Chili se concentre sur les droits de l'enfant et s'articule autour des quatre axes des droits de l'enfant : la survie, le développement, la protection et la participation. Reflétant les réelles difficultés à mesurer le droit à la participation, le Chili n'a pas encore identifié d'indicateurs pour l'axe de la participation. L'ensemble d'indicateurs de la Colombie fournit des données administratives sur l'accès aux services, tandis que l'ensemble d'indicateurs de l'Islande fournit des informations qui aident le gouvernement et les municipalités à établir des priorités pour les projets, à prendre des décisions en matière de financement et à élaborer des politiques.

Au-delà des ensembles d'indicateurs relatifs aux enfants, d'autres approches sont adoptées pour utiliser les indicateurs dans le cadre du suivi des plans intégrés. Par exemple, le Pays de Galles (Royaume-Uni) utilise le petit nombre d'indicateurs liés à l'enfance dans son ensemble d'indicateurs nationaux sur le bien-être, tandis que la Colombie-Britannique (Canada), le Costa Rica, la Corée et le Luxembourg ont identifié, dans le cadre du plan intégré lui-même les indicateurs pertinents, dont certains sont liés à la mise en œuvre de ce plan.

Tableau 1. Sélection d'initiatives nationales en matière de données sur les enfants et d'ensembles d'indicateurs

Pays	Activité de données sur les enfants	Entité responsable	Dimensions couvertes	Désagrégation
Estonie	Ensemble d'indicateurs sur les droits des enfants et des jeunes	Le chancelier de la justice (Ombudsman for Children)	Aspects du bien-être et des droits de l'enfant	par sexe
Irlande	Ensemble national d'indicateurs du bien-être des enfants / State of the Nation's Children	Department of Children, Equality, Disability, Integration & Youth Affairs	6 domaines, dont les résultats des enfants, leurs relations et aides dont ils bénéficient	par sexe, statut familial, présence d'un handicap ou maladie chronique
Slovénie	Index sur le bien-être des enfants	Institut de protection Sociale de la république de Slovénie	7 domaines couvrant les résultats, comportements et risques, l'environnement	par sexe
Espagne	Portail de données sur l'enfance	Ministère des Droits Sociaux et Agenda 2030	6 domaines de la vie des enfants et enfants dans des situations vulnérables	par sexe
Turquie	Un aperçu des statistiques sur les enfants en Turquie	Institut statistique de Turquie	8, y compris la santé, l'éducation et le bien-être matériel	par sexe

Royaume-Uni	Mesures du bien-être des enfants	United Kingdom Office for National Statistics	7, le bien-être personnel, les relations, l'éducation et les compétences, et le voisinage	Par sexe
États-Unis (Virginia)	Mesurer la réussite des enfants et des jeunes	Fairfax Virginia Country Government	8 domaines de résultats couvrant la santé, l'éducation, la prévention de la violence et des blessures et la contribution à la communauté	Par sexe et âge

Le fait d'aller au-delà de l'estimation des dépenses publiques pour évaluer le "rapport coût-avantage" pourrait permettre d'en savoir plus sur l'impact réel des dépenses sur les objectifs politiques et sur la vie des enfants. En outre, il est essentiel d'aligner les processus de répartition budgétaire sur les politiques et les objectifs transversaux afin que le bien-être des enfants puisse être pris en compte au même titre que les autres priorités du gouvernement au moment de l'établissement du budget.

Le développement de l'infrastructure de données sur les enfants, en particulier pour le suivi des politiques, nécessite un investissement soutenu, une forte coordination de la production d'informations sur les enfants et une meilleure utilisation des informations inexploitées collectées par les prestataires de services. Il s'agit notamment de renforcer l'interconnexion des données afin de produire des informations sur des questions transversales et de veiller à ce que les données reflètent l'hétérogénéité territoriale.

Les responsables politiques et les décideurs doivent concilier la demande de preuves de l'impact des politiques avec la nécessité de communiquer sur des objectifs politiques simples et largement compris. L'empressement à fixer des objectifs quantifiables ne doit pas se faire au détriment du soutien à des mesures importantes qui ne ciblent que de petits groupes de population ou qui ont moins d'impact direct sur les indicateurs choisis. Il est nécessaire de clarifier la manière dont les indicateurs doivent être utilisés pour éclairer les politiques à tous les stades du cycle politique afin de renforcer le consensus sur l'importance de les développer et de les tenir à jour.

Pour en savoir plus

- Carter, M. et al. (2022), *Process Evaluation of the Child and Youth Wellbeing Strategy Final report*, Allen + Clarke, <https://www.childyouthwellbeing.govt.nz/resources/process-evaluation-child-and-youth-wellbeing-strategy> (accessed on 23 September 2022). [3]
- Commonwealth of Australia (2023), *Safe & Supported: The National Framework for Protecting Australia's Children 2021-2031: First Action Plan 2023-2026*, Department of Social Services, Canberra, https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/01_2023/final-first-action-plan.pdf (accessed on 1 June 2023). [6]
- DGFCS (2018), *II Strategic Plan for Children and Adolescence 2013-2016: Final Evaluation (II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016: Informe de Evaluación Final*, Direction General of Family and Children Services, Ministry of Health, Social Services and Equality, https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/documentos/pdf/II_PLAN ESTRATEGICO INFANCIA.pdf (accessed on 21 July 2023). [2]
- Dirwan, G. and O. Thévenon (2023), "Integrated policy making for child well-being: Common approaches and challenges ahead", *OECD Papers on Well-being and Inequalities*, No. 16, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a5202af-en>. [1]
- DPMC (2023), *Child and Youth Wellbeing Strategy: Annual report for the year ending 30 June 2022*, Department of the Prime Minister and Cabinet, Government of New Zealand, [5]

<https://www.childyouthwellbeing.govt.nz/sites/default/files/2023-04/Final-202122-CYWS-Annual-Report.pdf> (accessed on 28 April 2023).

MHW (2020), *The 2nd Basic Plan for Child Policy (2020-2024)*, Ministry of Health and Welfare, Korea, [4]
<https://gawelfare.or.kr/123/?q=YToxOntzOjEyOiJrZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsljt9&bmode=view&idx=4648239&t=board> (accessed on 13 March 2023).

Ressources

Portail de l'OCDE sur le bien-être des enfants, <https://oe.cd/4MJ>

Tableau de bord de l'OCDE du bien-être des enfants, oe.cd/cwb-dashboard (en anglais uniquement)

Contacts

Pour de plus amples informations, merci de nous contacter à l'adresse : wellbeing@oecd.org.

Centre de l'OCDE pour le bien-être, l'inclusion, la soutenabilité et l'égalité des chances (WISE)

www.oecd.org/fr/wise

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions qui y sont exprimées et les arguments qui y sont avancés ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.