



# Auto-évaluation par les membres de l'AOMF de leur travail relatif aux droits de l'enfant

## Cartographie des données reçues

*Vanessa Sedletzki  
16 juin 2022*

### Introduction

#### Contexte

En octobre 2019, l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie a publié un Cadre de référence pour l'auto-évaluation par les ombudsmans et médiateurs de leur travail relatif aux droits de l'enfant. Cet outil s'inscrit dans le cadre de l'engagement de l'AOMF pour les droits des personnes les plus vulnérables et pour les enfants en particulier, engagement affirmé dans la Déclaration de Tirana (2012) et dans la Déclaration de Namur (2018). Il répond à un besoin identifié dans un Etat des lieux publié en 2018 sur les droits de l'enfant et les ombudsmans et médiateurs de la francophonie. Ce rapport relevait le manque d'outils permettant aux ombudsmans et médiateurs d'être guidés dans leur travail dans le domaine des droits des enfants aussi bien en terme d'approche que de contenu, et de mesurer leurs progrès en la matière.

Le cadre de référence contient 32 indicateurs portant sur différents aspects de la structure et du mandat des ombudsmans et médiateurs et visant à évaluer la mesure dans laquelle les institutions intègrent la dimension droits de l'enfant.

Fin 2021, il a été demandé aux institutions membres de l'AOMF de procéder à une auto-évaluation de leur travail pour les droits de l'enfant, sur la base de 18 indicateurs du cadre de référence, soit environ la moitié. Cette cartographie présente une version consolidée de ces auto-évaluations.

## Objectifs

L'objectif est de cartographier la manière dont sont intégrés les droits de l'enfant dans les institutions membres de l'AOMF, à un moment donné. Il s'agit ainsi de :

- Mettre en évidence les points forts de l'engagement des membres de l'AOMF en faveur des droits de l'enfant
- Permettre à l'AOMF d'identifier les éléments structurels et les domaines de compétence où la dimension droits de l'enfant demande à être renforcée
- Ouvrir la réflexion sur les moyens de pallier les insuffisances identifiées
- Permettre à l'AOMF de définir de manière stratégique la nature de son appui aux institutions membres dans le domaine des droits de l'enfant

## Méthodologie

La cartographie se fonde sur un questionnaire administré aux ombudsmans et médiateurs reprenant les indicateurs du cadre de référence. Il s'agit des indicateurs portant sur :

- Le mandat, la structure et les ressources des institutions en matière de droits de l'enfant (Indicateurs 1 à 4 du cadre de référence)
- L'accessibilité, notamment pour les enfants les plus marginalisés (Indicateurs 5 à 9 du cadre de référence)
- Le mécanisme de recours (Indicateurs 13 à 17 du cadre de référence)
- La fonction de surveillance/monitoring (Indicateurs 18 à 21 du cadre de référence)

Chaque indicateur du cadre de référence comporte un score allant de 0 à 3, permettant d'évaluer les avancées de la prise en compte de la dimension droits de l'enfant et de l'approche par les droits dans le travail de l'institution. Les ombudsmans et médiateurs étaient donc invités à s'auto-évaluer pour chaque indicateur, en allouant le score correspondant à chaque indicateur pour leur institution.

Au total, 24 institutions ont ainsi répondu à un questionnaire en ligne en décembre 2021 et janvier 2022. Certaines ont un mandat national, d'autres ont une juridiction locale. Certaines sont des institutions spécialisées, entièrement dédiées aux droits des enfants, d'autres ont un mandat plus large ou différent.

## *Limites*

La méthodologie se fonde sur les scores fournis par les membres de l'AOMF pour les différents indicateurs. Le cadre de référence spécifie bien la signification de chaque score en terme d'avancée pour chacun des indicateurs. L'exercice étant celui d'une auto-évaluation, les réponses des institutions n'ont pas été vérifiées. Il s'agit donc de cartographier la manière dont les ombudsmans et médiateurs perçoivent leur propre action, y compris leurs points forts et les défis auxquels ils font face. C'est par conséquent un point de vue subjectif et non une appréciation objective de la situation qui serait issue du recoupement de plusieurs sources.

La cartographie présente une version agrégée des résultats et n'identifie aucune institution individuellement. L'objectif est en effet de produire un état des lieux général. On prend ainsi en compte le fait que les membres de l'AOMF évoluent dans des contextes extrêmement divers. Cette approche permet aussi de s'assurer que les institutions puissent être aussi objectives que possibles dans leurs réponses, puisqu'elles n'ont pas vocation à être publiées individuellement.

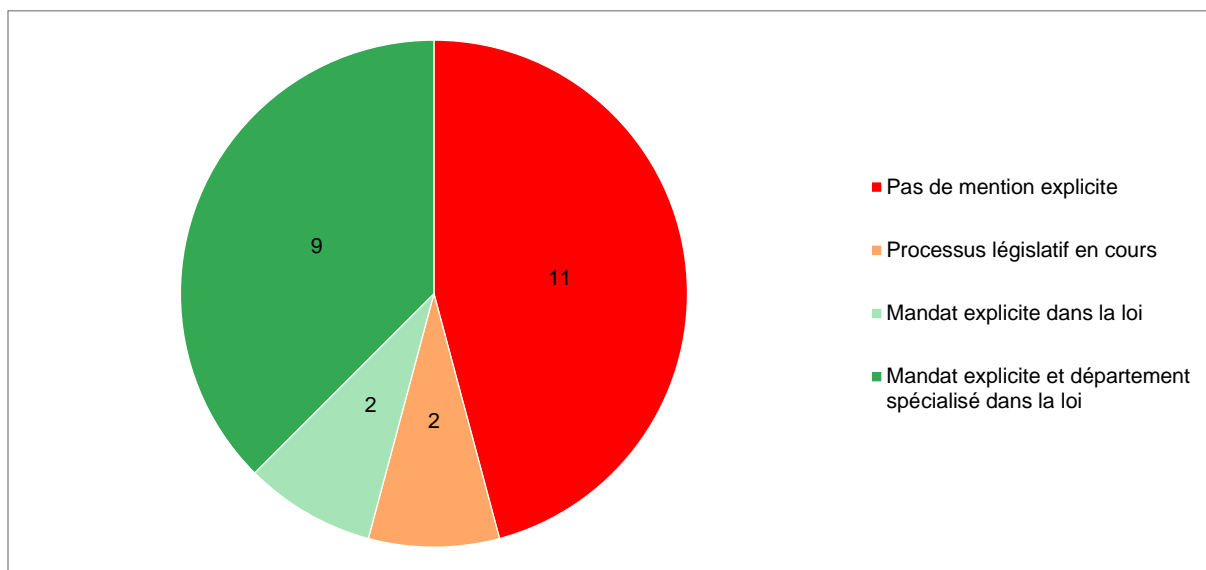
## *Comment utiliser la cartographie ?*

Pour chaque indicateur, des graphiques présentent la proportion d'institutions ayant alloué les différents scores. Le code couleur utilisé a pour objectif de visualiser rapidement pour les différents indicateurs la proportion d'institutions pour lesquelles des efforts significatifs sont encore à faire (score 0 et 1) et celles qui ont déjà pu réaliser des avancées (score 2 et 3). Une ligne de commentaire permet de guider la lecture du graphique.

Afin de faire le lien entre certaines questions, quelques graphiques montrent des données croisées. Par exemple, pour mettre en évidence une possible corrélation entre le fait que les droits de l'enfant soient mentionnés dans le mandat législatif et le fait d'avoir un département spécialisé en droits de l'enfant. Il ne s'agit pas d'établir nécessairement une causalité ou une corrélation qui demanderait une analyse approfondie et un nombre bien plus important d'institutions, mais d'ouvrir la réflexion sur certains points.

## Mandat législatif

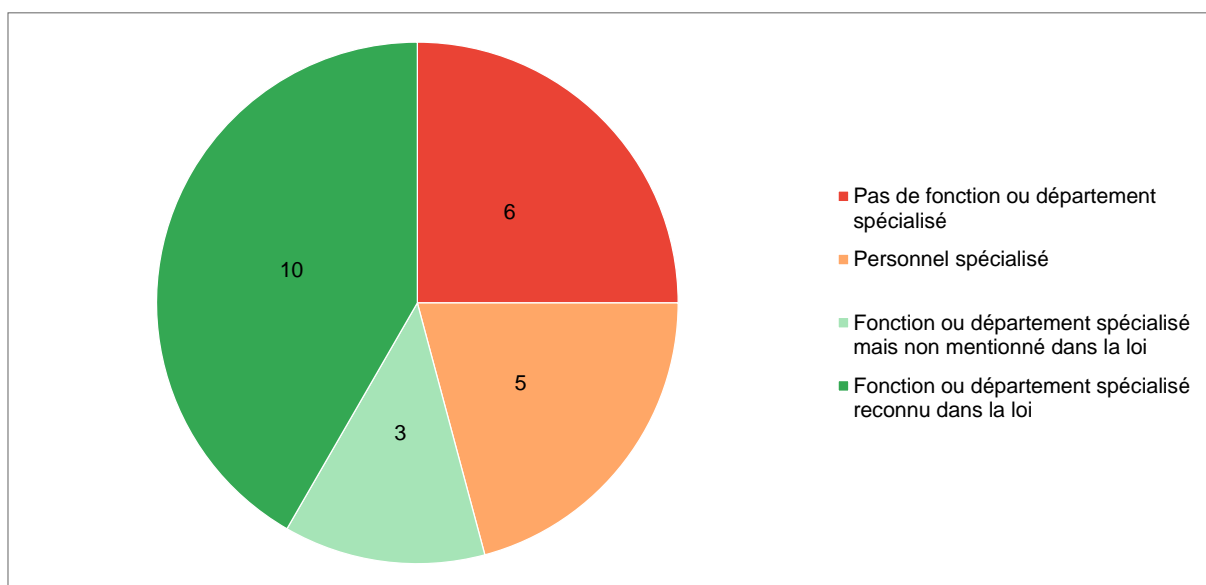
Indicateur 1	Le rôle de l'institution pour la surveillance, la protection et la promotion des droits de l'enfant est explicitement mentionné dans la législation.
--------------	--



Parmi les 24 institutions ayant participé à l'auto-évaluation, un peu plus de la majorité n'a pas encore un mandat législatif qui mentionne spécifiquement les droits de l'enfant. En revanche, plus du tiers a une loi précisant qu'elles doivent disposer d'un département spécialisé ou qu'il s'agit d'institutions spécialisées (2 institutions spécialisées ont répondu au questionnaire).

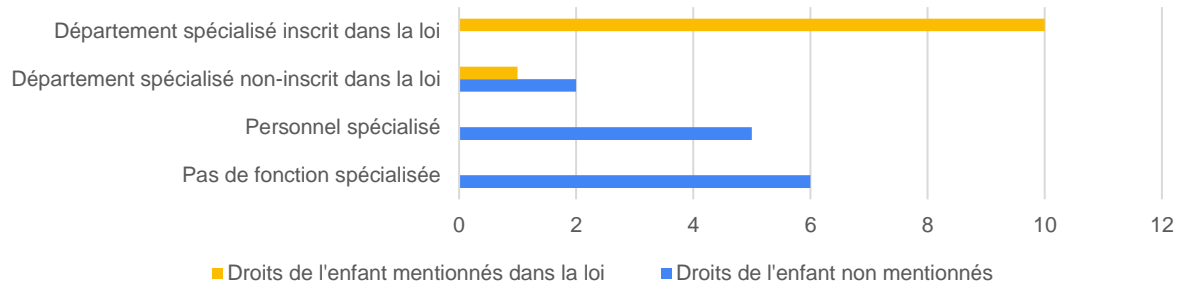
## Structure

Indicateur 2	L'institution dispose d'une fonction ou d'un département spécialisé dédié aux droits de l'enfant.
--------------	---

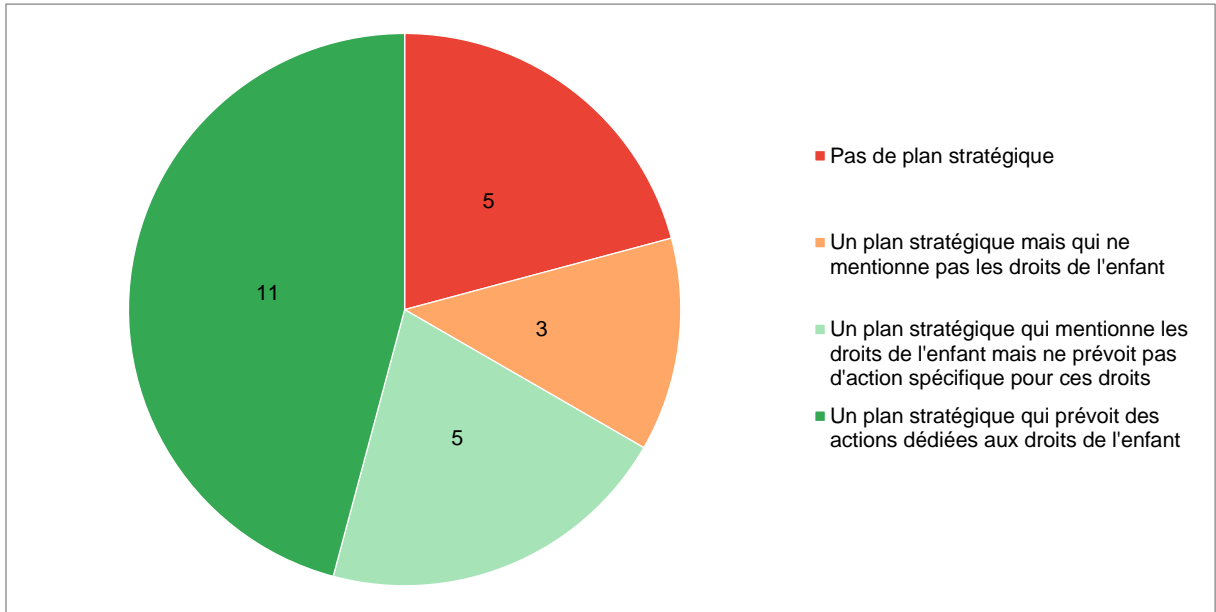


La majorité des ombudsmans et médiateurs ayant participé à l'auto-évaluation dispose d'un département spécialisé et les trois-quarts ont au moins du personnel spécialisé pour les droits de l'enfant. Si cette proportion semble importante, un biais peut aussi être que ce sont ces institutions, qui ont donc du personnel dédié aux droits de l'enfant, qui sont les plus susceptibles de participer à une auto-évaluation portant sur les droits de l'enfant. Il est intéressant de noter que même des institutions n'ayant pas un mandat législatif mentionnant explicitement les droits de l'enfant peuvent disposer d'un département ou de personnel spécialisé. Toutefois, la loi confère une certaine pérennité à cette fonction, qu'une décision organisationnelle, même prise au plus haut niveau de l'institution, ne peut assurer. Comme le montre le graphique suivant, lorsque les droits de l'enfant sont mentionnés dans la loi, l'institution est plus susceptible d'avoir un département spécialisé. Toutefois, certaines ont du personnel ou un département spécialisé sans que leur mandat ne se réfère aux droits de l'enfant.

Les institutions dont le rôle en matière de droits de l'enfant est mentionné dans la législation sont-elles plus susceptibles d'avoir une fonction ou un département spécialisé ?



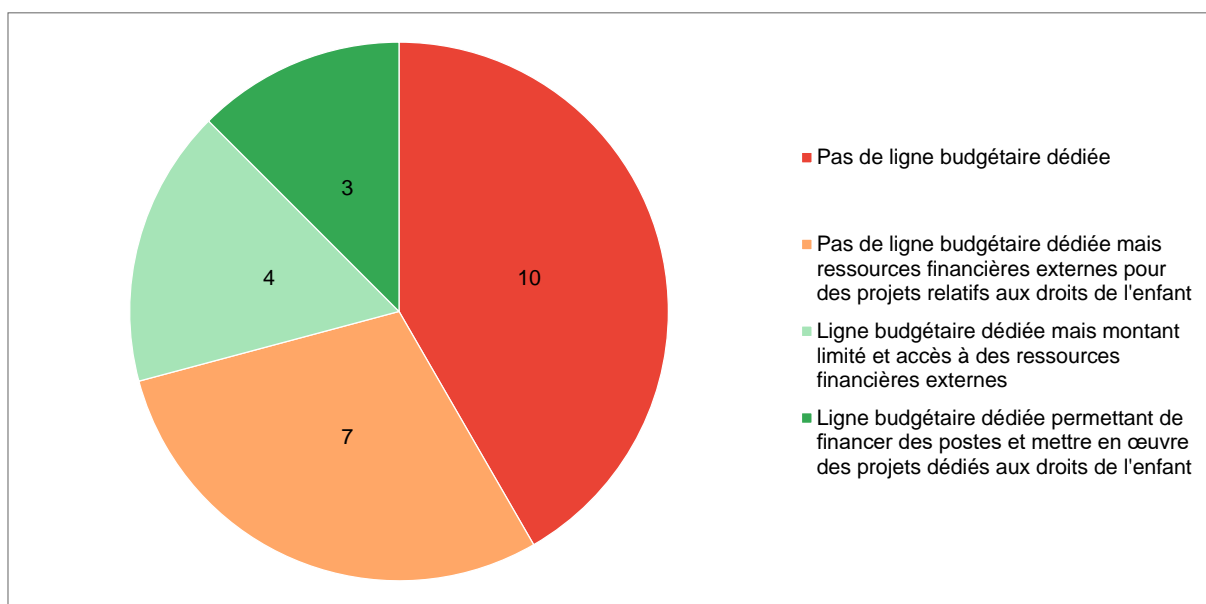
Indicateur 3	Le plan stratégique de moyen terme de l'institution prévoit des actions spécifiques concernant les droits de l'enfant.
--------------	--



Parmi les institutions ayant participé à l'auto-évaluation, les deux tiers ont un plan stratégique qui mentionne les droits de l'enfant mais parmi elles, certaines ont un plan qui ne prévoit pas d'action spécifique. Une explication possible qui demande à être vérifiée serait que le plan stratégique mentionne les droits de l'enfant aux côtés de ceux d'autres groupes particulièrement vulnérables comme principe transversal d'action, mais ensuite n'envisage pas d'action spécifiquement dédiée à ce groupe, qui appelle des approches différentes de celles qui concernent les adultes.

## Ressources (allouées aux droits de l'enfant)

Indicateur 4	Le budget de l'institution inclut une ligne budgétaire dédiée aux droits de l'enfant.
--------------	---

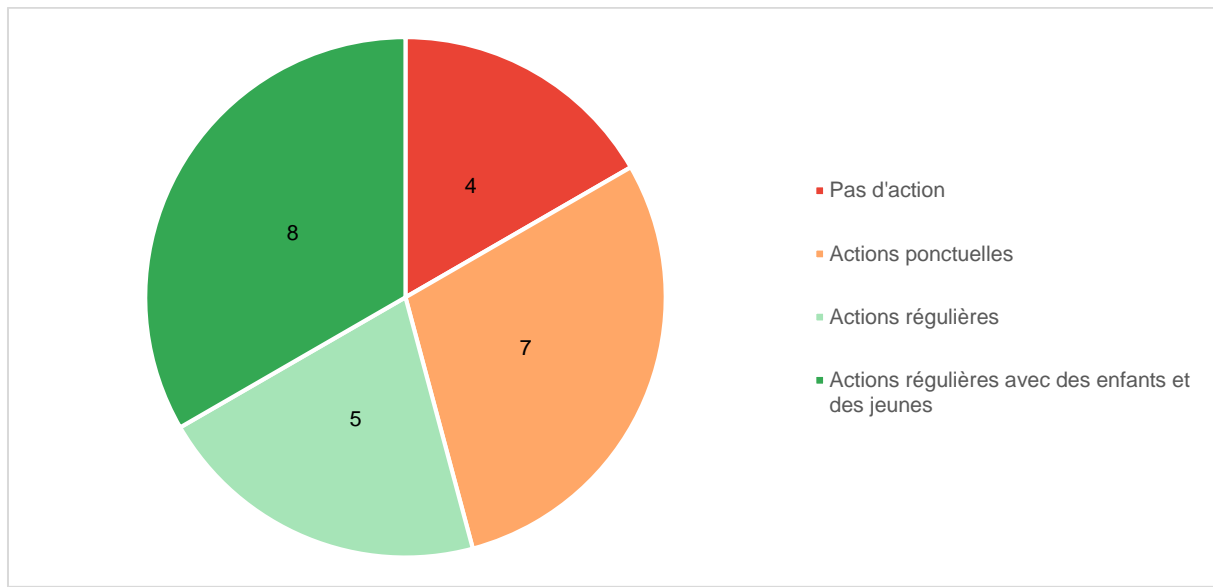


Ce graphique met en évidence le fait que très peu d'institutions ayant participé à l'auto-évaluation disposent de ressources internes suffisantes pour remplir leur fonction relative aux droits de l'enfant, quand bien même cette fonction serait reconnue dans la loi et mise en œuvre par un département spécialisé. Une proportion significative d'institutions, près du tiers, font appel à des ressources externes, donc potentiellement à des bailleurs de fonds, pour leur travail relatif aux droits de l'enfant. Cela peut impliquer une plus forte dépendance à des priorités choisies par d'autres acteurs et une moindre visibilité car les ressources externes sont souvent allouées pour un temps limité et par projet.



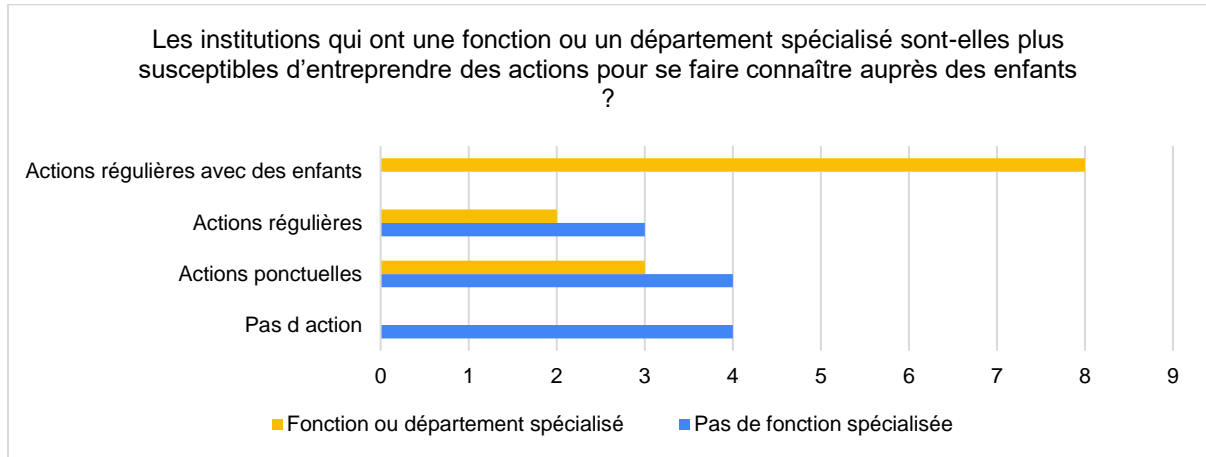
## Accessibilité, notamment pour les enfants marginalisés

Indicateur 5	L'institution entreprend des actions pour se faire connaître auprès des enfants.
--------------	--

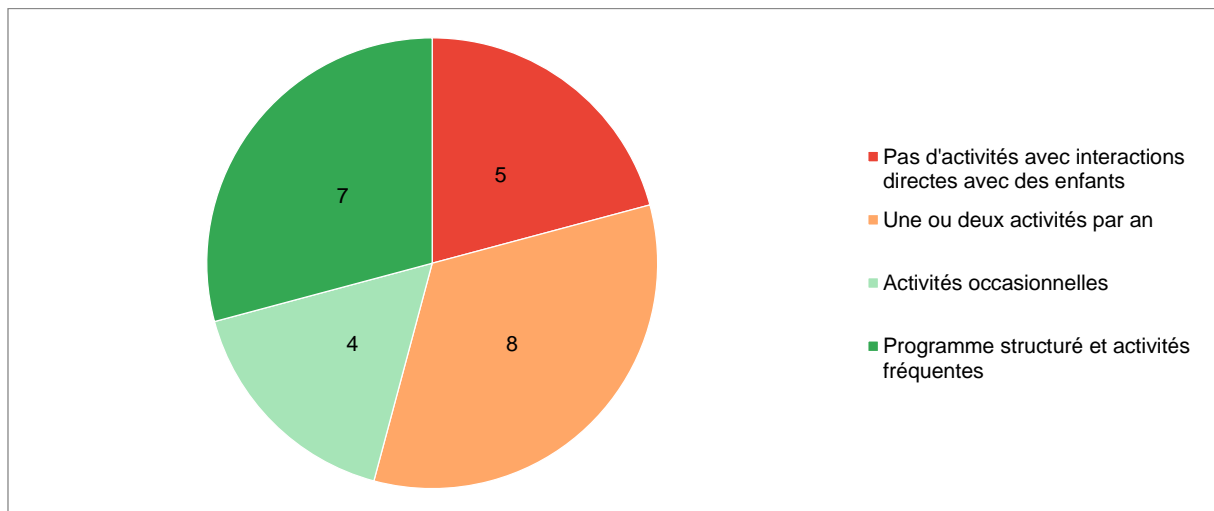


La très grande majorité des institutions ayant répondu au questionnaire entreprend au moins quelques activités, même ponctuelles, pour se faire connaître auprès des enfants. La majorité le fait de manière régulière et un tiers le fait avec la participation d'enfants et de jeunes, ce qui représente une proportion particulièrement élevée. Cette observation demanderait peut-être à vérifier que la question a été bien comprise à la lumière du cadre de référence et que le score ne reflète pas uniquement une activité perçue comme intensive dans ce domaine, notamment au regard des données de l'indicateur suivant (indicateur 6). Il n'en demeure pas moins que les actions de sensibilisation auprès des enfants apparaissent comme un point fort du travail des ombudsmans et médiateurs concernés en matière de droits de l'enfant.

Il apparaît en outre que ce sont les institutions disposant d'un département spécialisé pour les droits de l'enfant qui sont le plus susceptibles d'entreprendre des actions régulières pour se faire connaître des enfants.

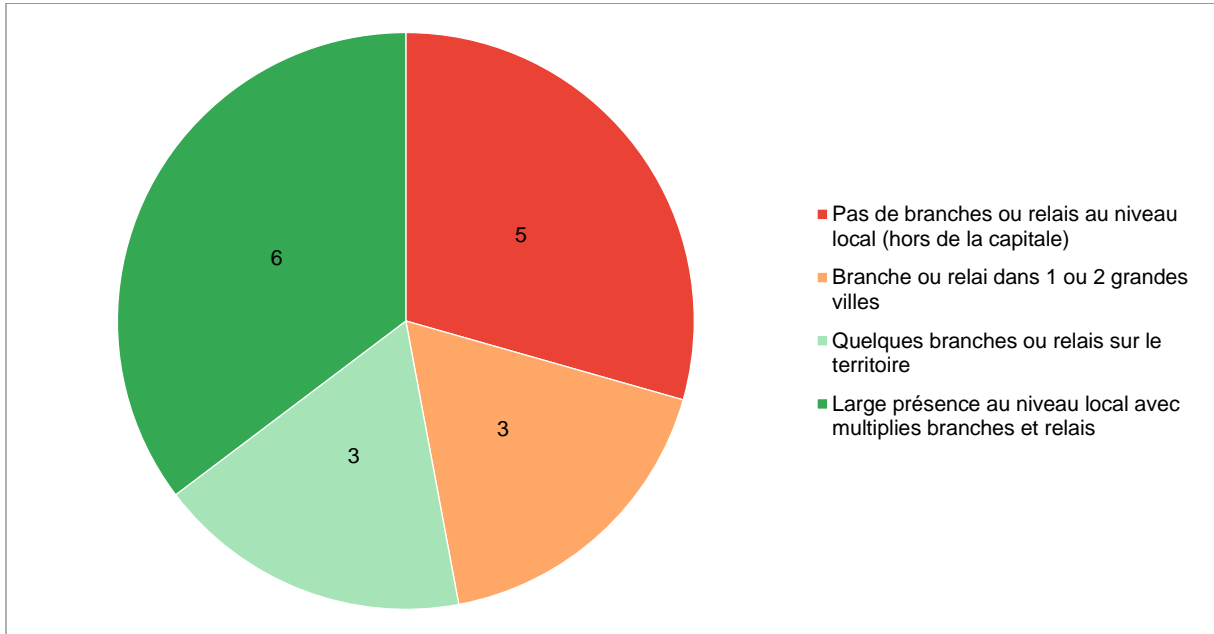


Indicateur 6	L'institution organise des activités comportant des interactions directes avec les enfants.
--------------	---



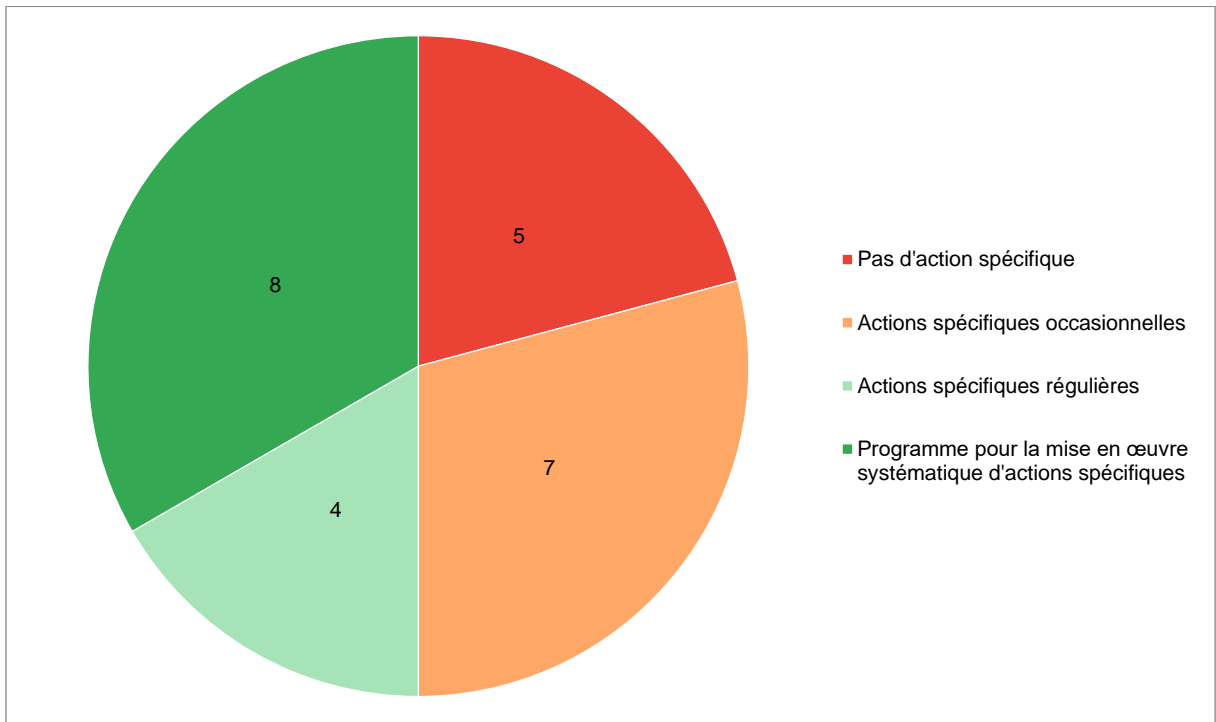
Moins de la moitié des institutions ayant participé à l'auto-évaluation organise des activités de manière au moins occasionnelle avec des interactions directes avec les enfants. La plupart n'en organise pas ou rarement (une ou deux fois par an). Toutefois, près du tiers rapporte avoir un programme structuré pour organiser régulièrement et fréquemment des activités leur permettant d'avoir des interactions directes avec les enfants.

Indicateur 7	L'institution dispose de branches ou de relais au niveau local (hors de la capitale) ayant une compétence en droits de l'enfant.
--------------	--



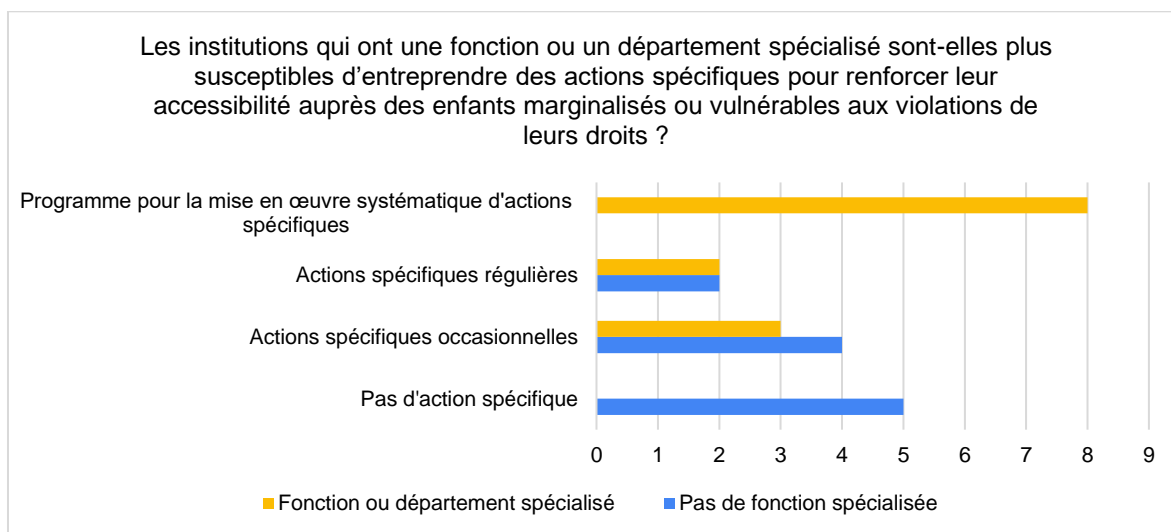
Le graphique ci-dessus ne prend en compte que les ombudsmans et médiateurs ayant participé à l'auto-évaluation dont la juridiction est nationale, soit 17 institutions au total. Près d'un tiers n'a aucun relai au niveau local mais une large majorité a une présence hors de la capitale où le siège de l'institution est traditionnellement établi. Cela signifie qu'il y a une prise de conscience assez large de l'importance d'une présence locale pour l'accessibilité de l'institution. Il convient d'ajouter à cela les 7 autres institutions ayant un mandat sous-national, à l'échelle d'une province ou d'une région par exemple.

Indicateur 8	L'institution met en œuvre des actions spécifiques visant à renforcer son accessibilité auprès des enfants marginalisés ou particulièrement vulnérables aux violations de leurs droits.
--------------	---

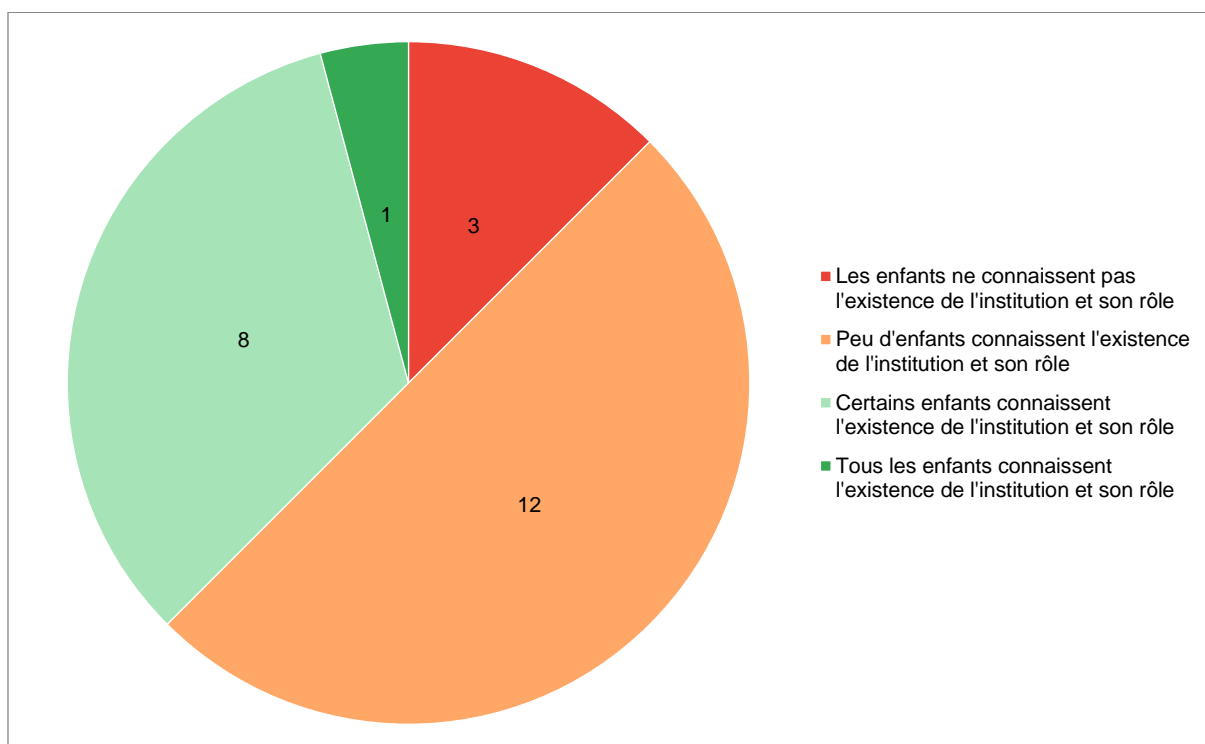


Les données montrent que la moitié des institutions ayant participé à l'auto-évaluation mettent en œuvre des actions volontaristes, régulières voire systématiques, afin d'être plus accessible aux enfants marginalisés ou particulièrement vulnérables aux violations de leurs droits. L'autre moitié ne le fait pas ou de manière occasionnelle. C'est un enseignement intéressant, en ce que l'accessibilité requiert des changements structurels dans le mode de fonctionnement de l'institution et un engagement constant, afin de tisser des liens avec les groupes marginalisés et de bâtir une relation de confiance, qui ne peut se construire que sur le long terme.

Comme le montre le graphique suivant, ce sont les institutions ayant un département spécialisé qui sont le plus susceptibles d'entreprendre des actions dans ce domaine et notamment des actions systématiques. Toutes celles qui ont une fonction ou un département spécialisé entreprennent des actions, au moins occasionnelle, pour se faire connaître auprès des enfants. Inversement, les institutions sans département spécialisé n'ont pas de programme pour des actions systématiques.



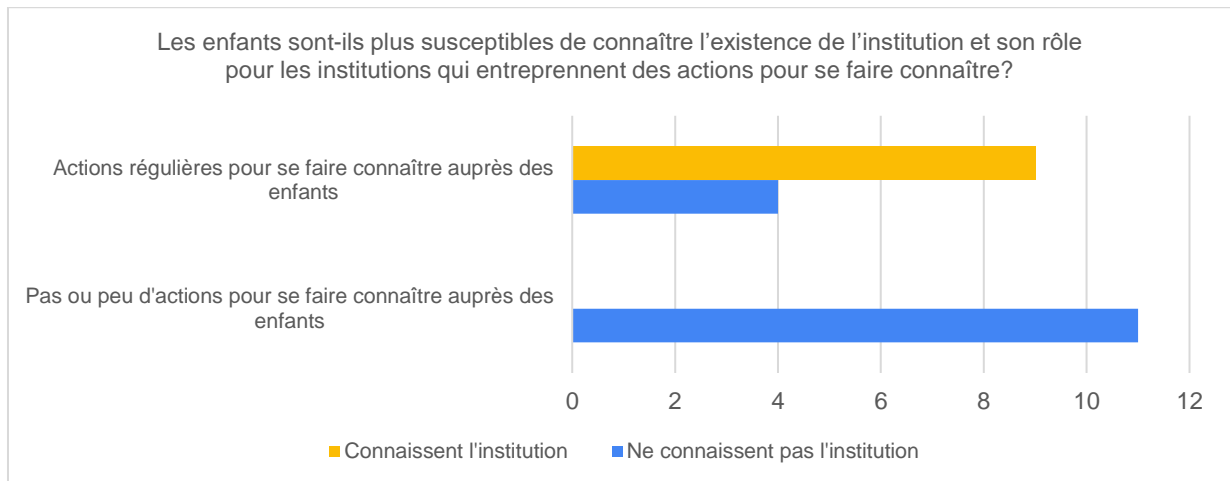
Indicateur 9	Les enfants connaissent l'existence de l'institution et son rôle.
--------------	---



L'indicateur porte sur la perception qu'a l'institution du niveau de familiarité des enfants avec l'institution et son rôle en particulier celui du traitement des requêtes en cas de violation de leurs droits. Une évaluation objective imposerait un sondage auprès des enfants. Les données suggèrent que les ombudsmans et médiateurs ayant répondu considèrent dans leur majorité que leur institution

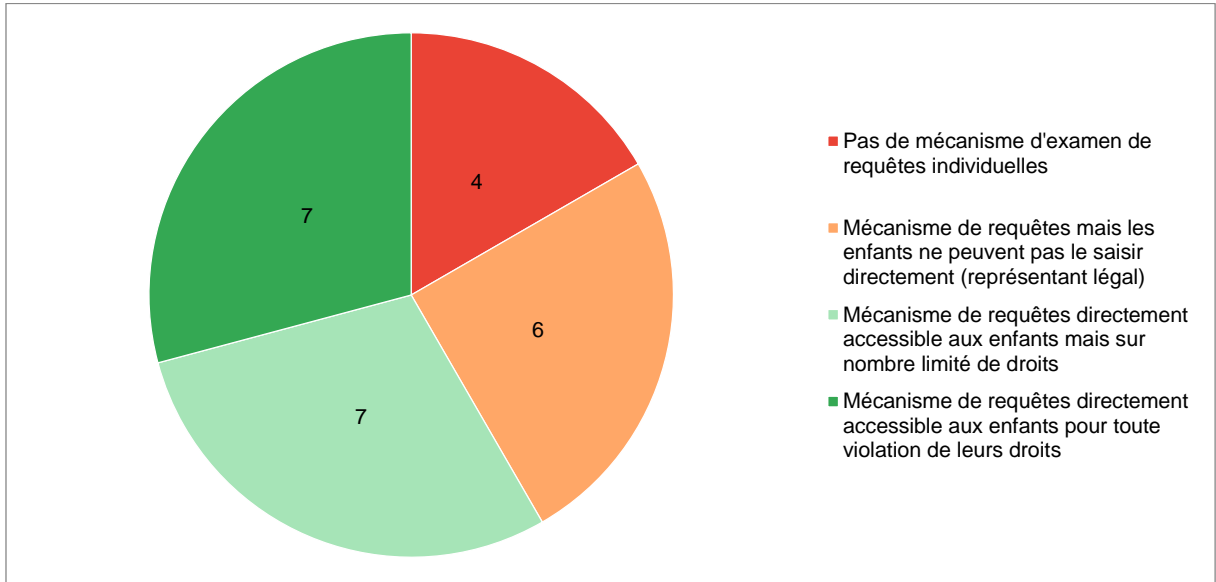
n'est pas ou peu connue des enfants. Seul un tiers pense que certains enfants la connaissent et une seule institution estime que tous les enfants de sa juridiction connaissent son existence et son rôle.

Cet indicateur a un double rôle. D'une part, il permet d'estimer si l'institution doit renforcer ses actions de sensibilisation auprès des enfants ou auprès d'acteurs travaillant avec les enfants. D'autre part il permet de mesurer l'impact des actions de sensibilisation entreprises. Il est donc intéressant de mettre en perspective les données de cet indicateur avec celles de l'indicateur 5 (L'institution entreprend des actions pour se faire connaître auprès des enfants). Le graphique ci-dessous montre que les institutions jugeant qu'au moins certains enfants connaissent l'institution et son rôle sont aussi celles qui mettent en place des actions régulières pour se faire connaître.



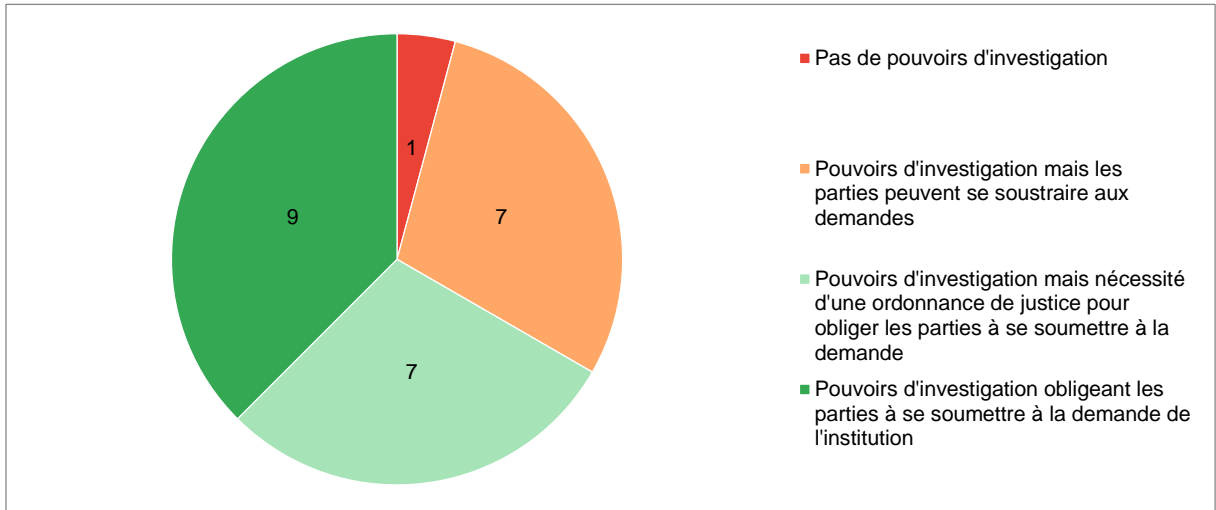
## Mécanisme de recours

Indicateur 10 (13 dans CDR)	L'institution dispose d'un mécanisme d'examen de requêtes individuelles directement accessible aux enfants.
--------------------------------	---



La majorité des ombudsmans et médiateurs ayant participé à l'auto-évaluation disposent d'un mécanisme d'examen des requêtes accessible directement par les enfants. Toutefois, plus du tiers n'a pas de mécanisme ou bien un mécanisme que les enfants ne peuvent pas saisir directement. La question se pose de savoir, pour ces institutions, si d'autres institutions indépendantes dans leur juridiction offrent un mécanisme d'examen des requêtes directement accessible aux enfants. En outre, seules 7 institutions ayant répondu au questionnaire peuvent examiner des requêtes soumises par des enfants pour toute violation de leurs droits.

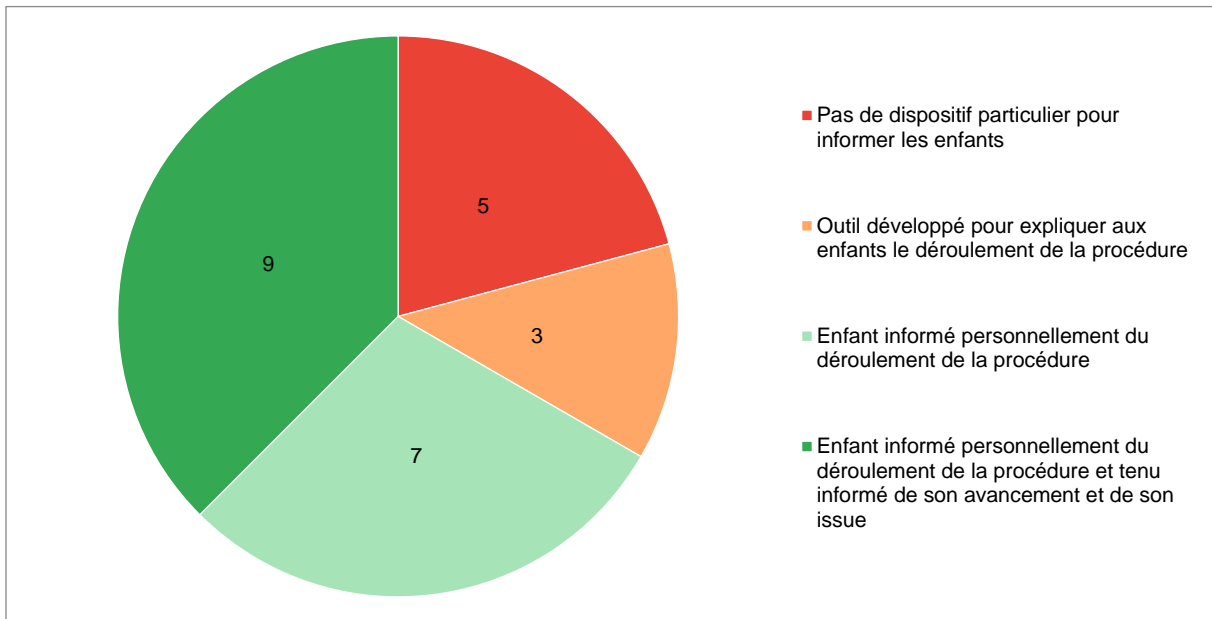
Indicateur 11 (14 dans CDR)	L'institution dispose de pouvoirs d'investigation lui permettant d'accéder aux éléments de preuve par documents, de citer et d'interroger des témoins, et d'avoir accès aux lieux où sont les enfants.
--------------------------------	--



Toutes les institutions ayant participé à l'auto-évaluation sauf une disposent de pouvoirs d'investigation. Cependant, pour la grande majorité, ces pouvoirs n'imposent pas en eux-mêmes l'obligation pour les parties concernées de coopérer. Autrement dit, si les parties concernées refusent de fournir les documents nécessaires, de témoigner ou de permettre à l'institution d'accéder à certains lieux, l'institution devra soit saisir la justice, avec les délais que cela implique, soit ne pourra rien faire. En revanche pour plus du tiers, les parties ont l'obligation de coopérer avec l'institution en répondant à ses demandes dans le cadre de ses pouvoirs d'investigation.



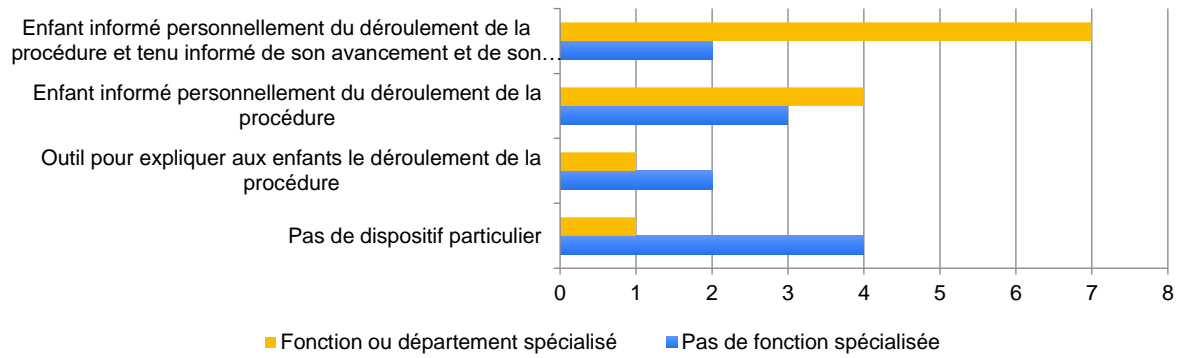
Indicateur 12 (15 dans CDR)	Lorsqu'elle reçoit une requête concernant un enfant ou émanant d'un enfant, l'institution informe directement l'enfant d'une manière appropriée du déroulement de la procédure et le tient informé de son avancement et de son issue.
--------------------------------	---



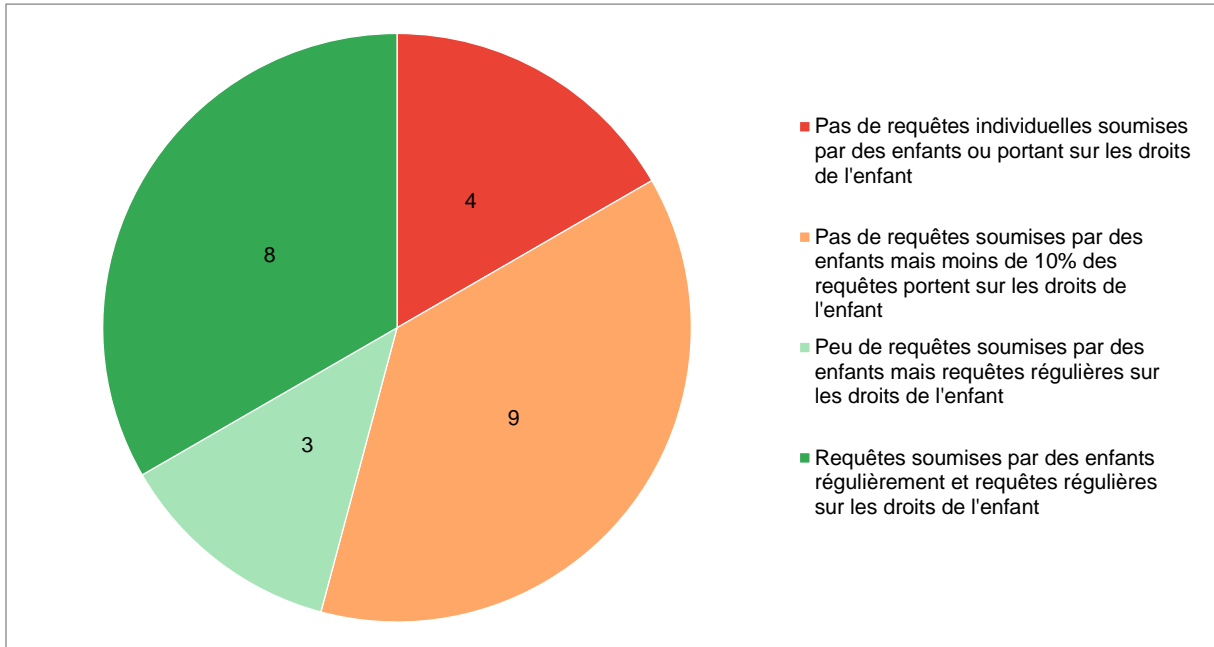
Plus des trois-quarts des institutions ayant participé à l'auto-évaluation ont un dispositif pour informer les enfants de la procédure, soit un outil général d'information de type brochure, soit par des actions individualisées de communication avec les enfants. C'est un point particulièrement important pour l'accessibilité aux enfants et la mise en œuvre d'une approche par les droits de l'enfant.

Il est en outre intéressant de constater avec le graphique ci-dessous que le fait d'avoir un département spécialisé pour les droits de l'enfant n'est qu'un facteur relatif dans le fait d'informer ou non les enfants de la procédure. Même des institutions ne disposant pas d'un département spécialisé pour les droits de l'enfant ont des dispositifs pour informer les enfants de la procédure.

Les institutions qui ont une fonction ou un département spécialisé sont-elles plus susceptibles de tenir l'enfant informé de la procédure de requête ?

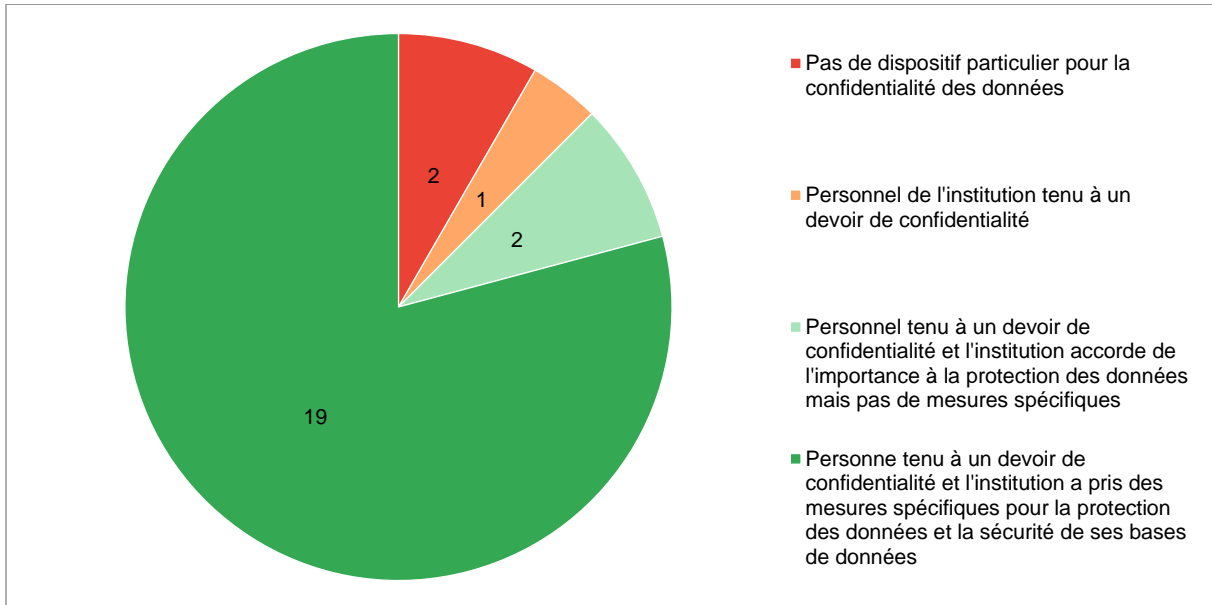


Indicateur 13 (16 dans CDR)	L'institution reçoit des requêtes individuelles soumises directement par des enfants.
--------------------------------	---



Les ombudsmans et médiateurs ayant participé à l'auto-évaluation reçoivent dans leur majorité pas ou peu de requêtes portant sur les droits de l'enfant. Seul un tiers reçoit régulièrement de telles requêtes et des requêtes soumises par les enfants directement. Ce constat est intéressant en ce qu'il met en évidence les difficultés d'une accessibilité réelle des institutions pour traiter des situations de violation de droits de l'enfant.

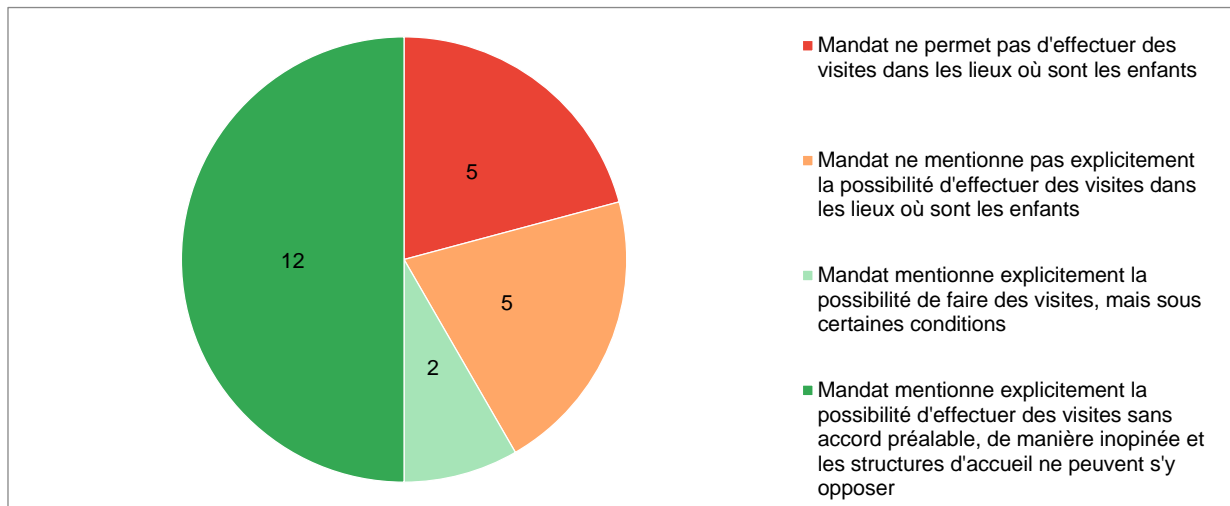
Indicateur 14 (17 dans CDR)	L'institution garantit la confidentialité des données des requêtes individuelles et autres informations concernant un enfant donné.
--------------------------------	---



La confidentialité des informations et des données relatives aux enfants, notamment dans le cadre des requêtes individuelles, est un principe clef qui donne lieu à des actions spécifiques pour plus des trois-quarts des institutions ayant participé à l'auto-évaluation. L'obligation de confidentialité concerne toutes les institutions consultées sauf deux. C'est donc là un point fort des institutions membres de l'AOMF, qui pourrait être approfondi par un partage des pratiques.

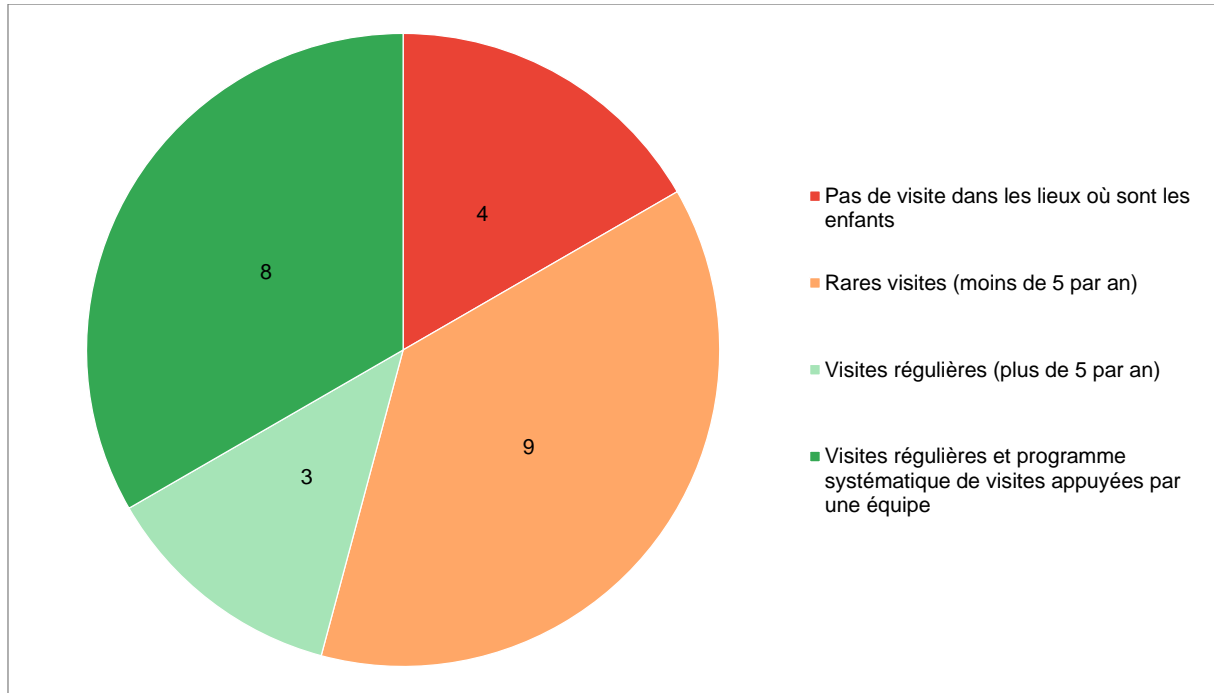
## Surveillance/monitoring

Indicateur 15 (18 dans CDR)	Le mandat de l'institution mentionne explicitement qu'elle peut effectuer des visites dans les lieux où sont les enfants, notamment les lieux de privation de liberté et les institutions de protection de l'enfance.
--------------------------------	---



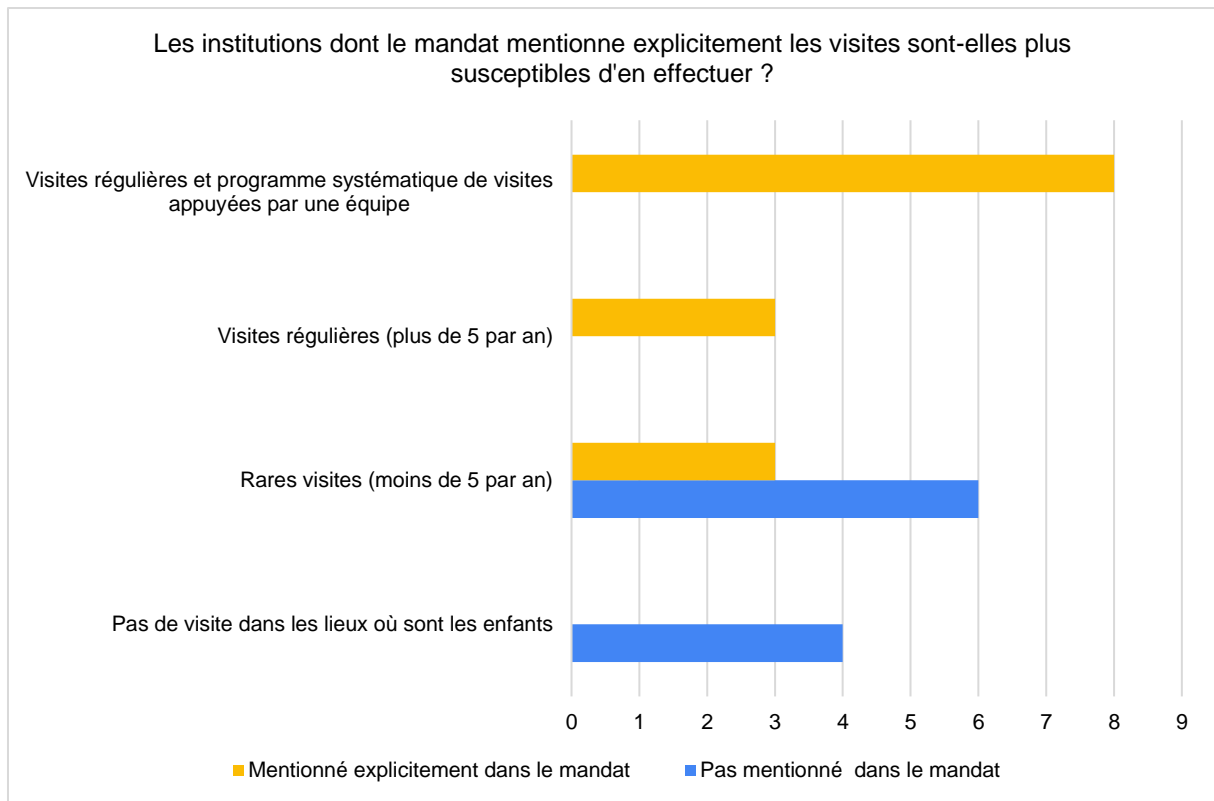
La visite des lieux où sont les enfants figure dans le mandat de la majorité des institutions ayant répondu au questionnaire d'auto-évaluation. Toutefois, 5 institutions, soit plus d'un cinquième, ne peuvent pas effectuer de telles visites, ce qui peut représenter un frein à l'accomplissement de leur mandat. Ces données sont cependant à prendre avec précaution car l'indicateur suivant suggère que seules 4 institutions n'effectuent jamais de visites.

Indicateur 16 (19 dans CDR)	L'institution effectue des visites dans les lieux où sont les enfants, notamment les lieux de privation de liberté et les institutions de protection de l'enfance.
--------------------------------	--

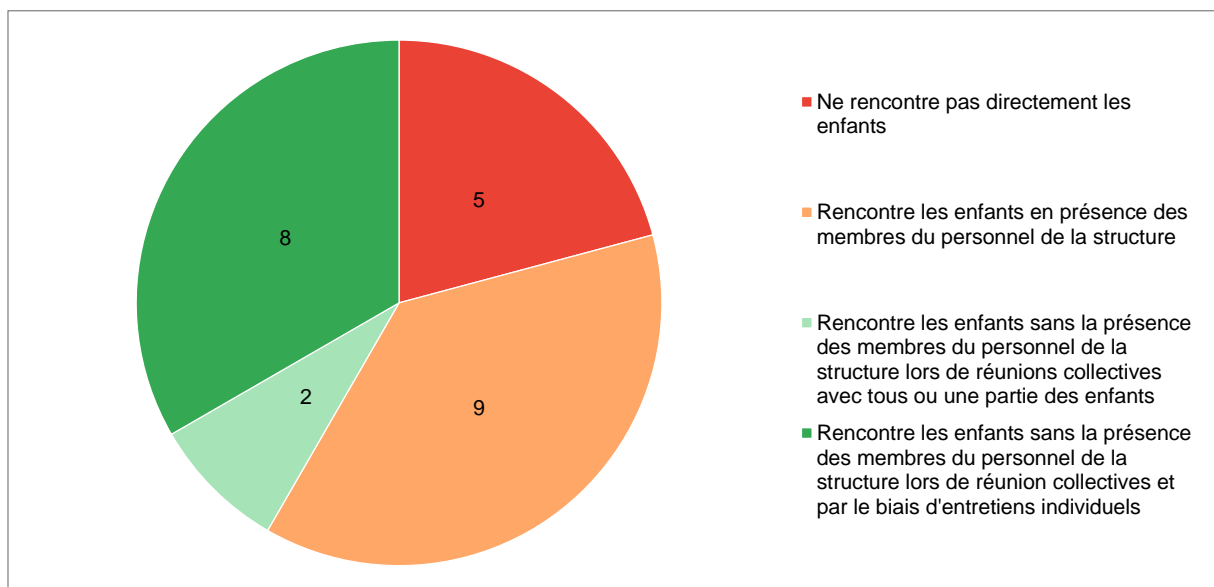


La très grande majorité des institutions ayant participé à l'auto-évaluation effectue des visites dans les lieux où sont les enfants. Toutefois, moins de la moitié le fait de façon régulière ou systématique.

Comme le montre le graphique ci-dessous, le mandat législatif de l'institution semble jouer un rôle important dans cet état de fait, puisque seules les institutions pour lesquelles les visites sont inscrites explicitement dans la loi effectuent ces visites de manière régulière ou systématique.



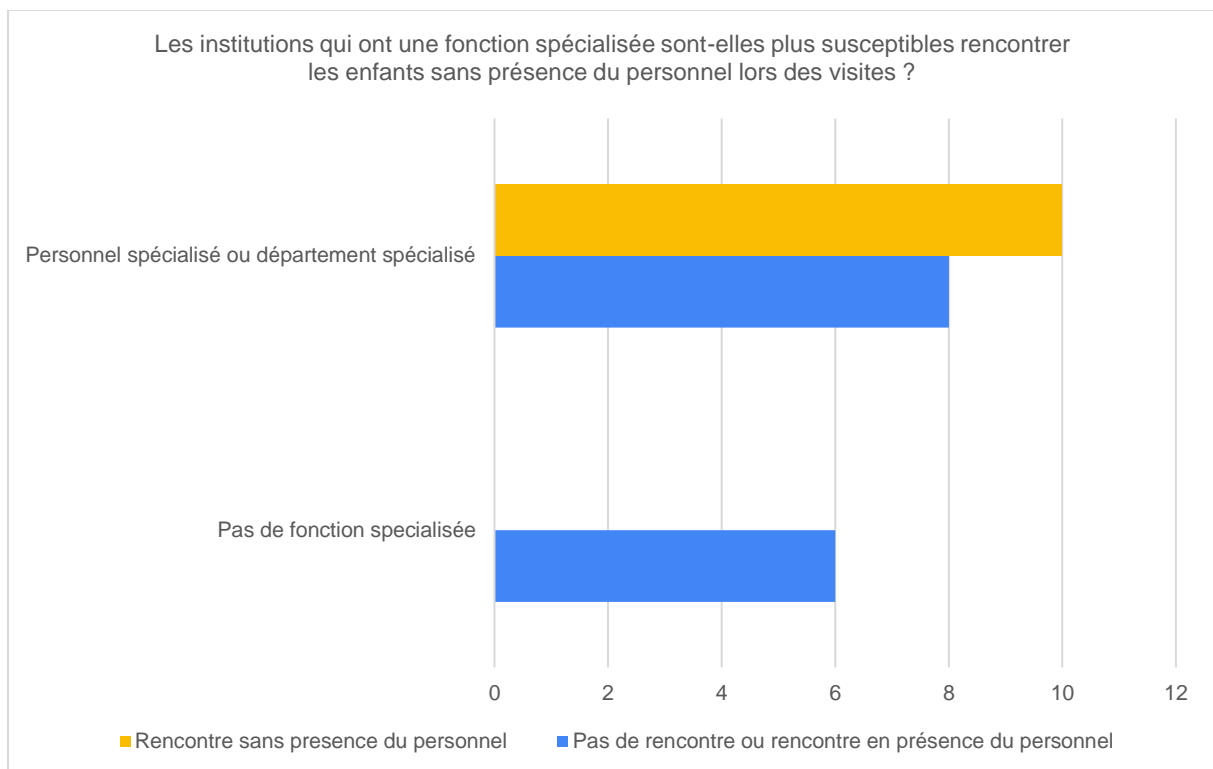
Indicateur 17 (20 dans CDR)	Lors des visites dans les lieux où sont les enfants, l'institution rencontre directement les enfants et recueille leur parole.
--------------------------------	--



Moins de la moitié des ombudsmans et médiateurs ayant participé à l'auto-évaluation rencontre les enfants lors des visites sans la présence du personnel de la structure, autrement dit dans un contexte qui permet aux enfants de s'exprimer librement. Les entretiens individuels avec des enfants sont le

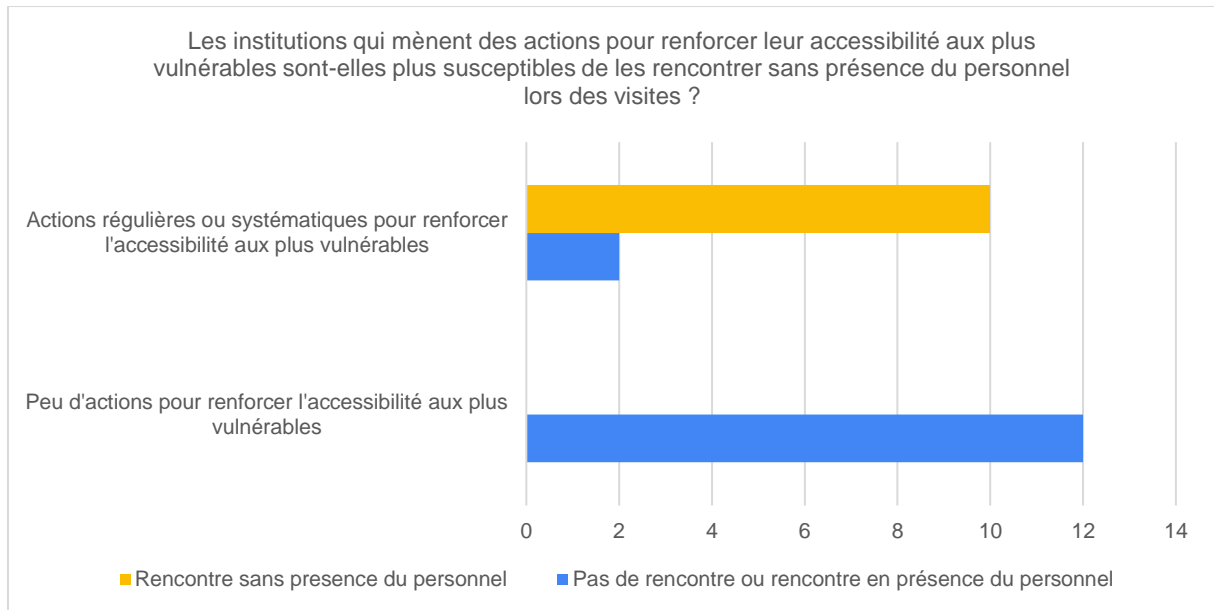
fait d'un tiers seulement des institutions. Or, c'est souvent dans le cadre de ces entretiens que les enfants peuvent révéler des violations éventuelles dont ils sont victimes.

Le graphique ci-dessous montre bien que les institutions ayant du personnel spécialisé ou un département spécialisé sont celles qui sont le plus susceptibles d'entendre les enfants sans la présence du personnel lors des visites.

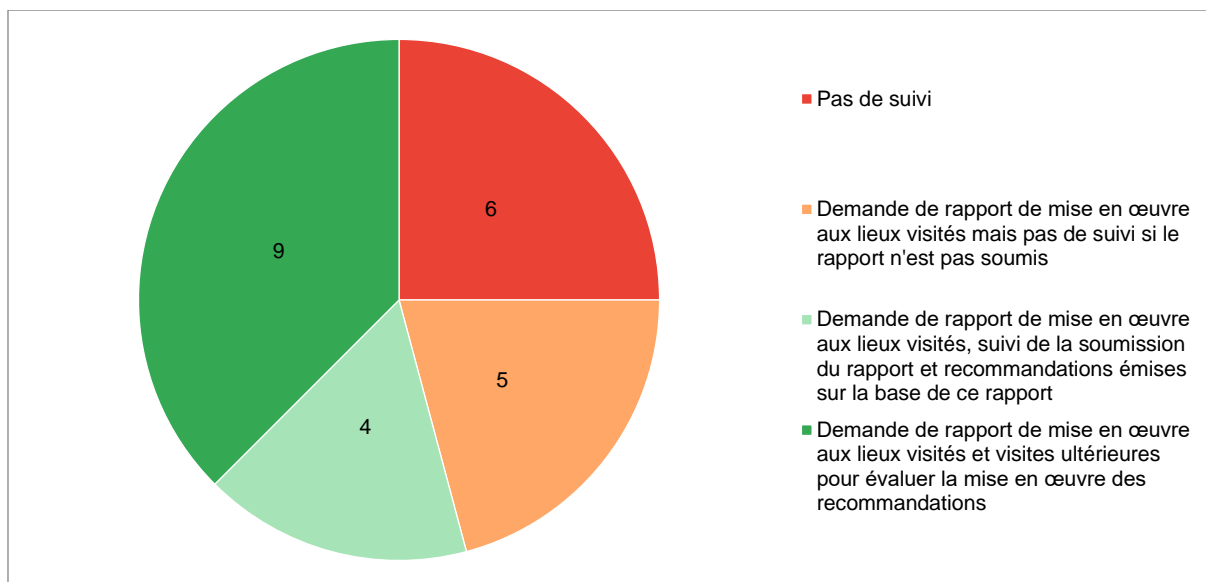


En outre, comme mis en évidence dans le graphique ci-dessous, les institutions qui mènent des actions régulières ou systématiques pour renforcer leur accessibilité aux enfants les plus vulnérables aux violations de leurs droits sont aussi celles qui les rencontrent sans la présence du personnel des structures d'accueil. Comme mentionné précédemment, rencontrer les enfants sans les adultes qui les encadrent est une condition essentielle d'accessibilité réelle de l'institution à ces enfants.





Indicateur 18 (21 dans CDR)	L'institution fait le suivi de la mise en œuvre des recommandations qu'elle a faites aux lieux visités.
--------------------------------	---



Si les trois-quarts des ombudsmans et médiateurs ayant participé à l'auto-évaluation ont mis en place un dispositif de suivi des recommandations faites aux lieux visités, un peu plus de la moitié prend des mesures particulières pour s'assurer que ce suivi est effectif et un peu plus du tiers effectue des visites ultérieures. L'existence d'un mécanisme de suivi est important pour que les lieux visités soient redevables de la mise en œuvre d'actions visant à appliquer les recommandations, et donc à améliorer le respect des droits dans les structures concernées.