



Politique Publique sur l'Enfance et l'Adolescence avec accent mis sur la Petite Enfance de Bogota D.C. (Colombie)¹

Nom de la politique: Politique Publique sur l'Enfance et l'Adolescence avec accent mis sur la Petite Enfance.

Date de début : 2012

Date de fin : 2015

Introduction

Bogotá a fait preuve d'un engagement soutenu et croissant dans le développement intégral des enfants. L'accent mis sur la petite enfance est fixé dans l'Objectif général du plan de développement « *Bogotá Humana* », relayant la nécessité et l'intention de matérialiser la

¹ **L'Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'Observatoire Villes Inclusives a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Cette étude de cas fait partie du programme de Suivi des Droits Humains à la lumière de la Charte-Agenda Mondiale des Droits de l'Homme dans la Cité, mis en œuvre comme programme pilote à Bogota. L'évaluation des politiques publiques de Vieillesse et Troisième Âge, d'Habitat de Rue et d'Enfance et Adolescence du programme «Bogotá Humana» a été développée de septembre à décembre 2015. L'étude, coordonnée par la Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains en collaboration avec le Secrétariat d'Intégration Sociale du Gouvernement de Bogota, a été élaborée par Rocío Lombera (Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, COPEVI), Giovanni Allegretti et Víctor Huerta (tous les deux du Centre d'Études Sociales de l'Université de Coimbra).

Pour plus amples informations: www.uclg.org/cisdp/observatory.

Pour plus d'informations sur le programme de Suivi des Droits Humains: <http://www.uclg-cisdp.org/fr/programme-suivi-droits-humains>





garantie des droits humains des enfants au cours de cette période essentielle de la vie. Les enfants étant les plus invisibles et les moins représentés, leurs droits doivent être assurés non pas de façon assistanciale ou de façon subsidiaire mais partir de la reconnaissance de leur dignité humaine et leur pleine citoyenneté. À Bogotá, la Route des droits de la petite enfance a déjà été initiée et elle procède avec force, cohérence et conviction.

1. Droits de la Charte-Agenda Mondiale des Droits de l'Homme dans la Cité mis en œuvre par la politique

Droits des Enfants (Art. 5) : cet article prévoit la jouissance des droits reconnus par la Convention internationale sur les droits de l'enfant de 1989 et qui reconnaît le rôle des gouvernements locaux dans l'assurance que tous les enfants aient des conditions de vie dignes, en particulier la possibilité de suivre une scolarité. L'accent est mis sur le devoir des habitant-e-s de la Cité d'agir dans le respect de la dignité des enfants et de leurs droits, y compris les enfants handicapés.

2. Contexte

La petite enfance est un moment unique pour stimuler le développement cérébral, à travers l'usage intensif des sens, l'établissement de forts liens affectifs et la garantie de conditions optimales de santé et de nutrition. Mais c'est également une étape au cours de laquelle des facteurs indésirables tels qu'un environnement pollué, des conditions nutritionnelles délicates ou l'exposition à des situations de violence, de maltraitance ou d'abus ont des effets irréversibles sur la condition physique et le comportement futurs des enfants. Au-delà des conditions biologiques, la petite enfance est une étape essentielle dans le renforcement de la structure sociale. L'adoption de codes et de modes de comportement dans la vie adulte s'enracine profondément dans les comportements appris lors des premières années de vie. Il s'avère donc essentiel d'investir des ressources financières mais aussi techniques et humaines dans cette étape. Il a été largement démontré qu'une présence intégrale et une plus grande participation des enfants aux programmes de stimulation précoce adéquate favorise la réduction des difficultés liées aux capacités, à l'apprentissage et aux avantages sociaux, mais aussi de la délinquance et des futurs comportements criminels futurs, caractéristiques des sociétés inégalitaires, et se traduit en une réduction significative des coûts sociaux. C'est pourquoi l'action en faveur de la petite enfance est extrêmement importante pour la transformation en profondeur des conditions d'une société, pour réduire les inégalités et favoriser la démocratie, la justice et la cohésion sociale.

Selon les estimations du DANE 2015, 7 878 783 personnes vivent à Bogotá, dont 723 156 enfants de moins de 5 ans, ce qui représente 9,2 % de la population. Entre 2012 et 2014, on note une réduction dans la proportion d'enfants de 0 à 4 ans, due à la baisse de la fécondité. 24 % des foyers comptent au moins un enfant de moins de 5 ans et montrent un indice de qualité de vie de 83,9 et un coefficient de Gini de 0,472. 17,6 % de ces foyers vivent en état de pauvreté et 2,6 % d'extrême pauvreté ; 25 % de cette tranche d'âge étant qualifiée





de pauvre². En ce qui concerne les environnements habitables et sûrs, en 2013 10,26 % des enfants en bas âge vivaient en surpeuplement ; 70,22 % près de lieux à risques tels que les décharges, les zones de vente de drogue, les maisons closes et 66 % vivaient près de parcs et zones vertes, bien que ces dernières soient souvent mal entretenues.

3. Description de la politique

L'axe 1 du Plan Bogotá Humana se définit ainsi : « une ville qui réduit la ségrégation et la discrimination : l'être humain au centre des préoccupations du développement » et place l'attention intégrale à la petite enfance au cœur des priorités de l'action du gouvernement municipal. <L'article 7 du Programme intitulé *Garantie du développement intégral de la petite enfance* : « être heureux, grandir heureux », établit un programme stratégique, inter-secteurs et prioritaire, lié à l'ensemble de l'Administration de district, dirigée par le Secrétariat de district chargé de l'intégration sociale afin de générer des actions institutionnelles coordonnées qui garantissent à cette population des soins adéquats, le renforcement du développement, des expériences pédagogiques significatives, l'accès à la culture, au sport et aux loisirs, la promotion d'une vie saine, d'une alimentation saine, la génération d'environnements sûrs et protecteurs et la construction d'espaces sensibles et accueillants, tant en zone urbaine que dans les zones rurales de la municipalité.

L'approche de la politique est celle de la Protection intégrale, qui consiste à reconnaître les enfants et les adolescent-e-s comme sujets de droits et à garantir le respect de ces droits, en prévenant les situations de menace ou de violation de leur exercice et la réalisation d'actions pour leur rétablissement efficace et immédiat, en cas de nécessité. Pour cela, la politique établit plusieurs axes : axe n°1 : enfants et adolescent-e-s dans la pleine citoyenneté ; axe n°2 : Bogotá construit une ville avec les enfants et les adolescent-e-s ; axe n°3 : gouvernance pour la qualité de vie des enfants et des adolescent-e-s

Les actions développées dans le cadre du Plan de développement sont basées sur le principe de prise en charge intégrale des enfants. Il faut donc ajouter l'alimentation nutritive, les soins adéquats et la jouissance des arts et de la culture. 3 modalités sont mises en place pour atteindre les enfants dans la ville : environnement institutionnel, environnement familial et environnements culturellement et socialement non conventionnels.

L'environnement institutionnel comprend des jardins d'enfants et crèches dirigés directement par le Secrétariat de district chargé de l'intégration sociale ou de direction mixte. Dans ces établissements, les enfants entre 0 et 5 ans ont accès au droit à la santé et à la nutrition et jouissent de culture et d'un ensemble d'actions pédagogiques conçues pour parvenir à leur développement intégral.

L'environnement familial est la modalité de prise en charge intégrale de la petite enfance où les personnes reçoivent un suivi de la part de spécialistes directement chez eux. Ces spécialistes sont des équipes interdisciplinaires composées d'enseignant-e-s, de psychologues, de nutritionnistes, d'animateur-ric-e-s et travailleur-se-s sociaux qui s'occupent intégralement

² Source : Système de suivi des conditions de vie des enfants et des adolescent-e-s de Bogotá, D.C. rapport 2014, CODIA, Mars 2015. Les données correspondent à 2013.





des enfants entre 0 et 3 ans (et de leurs familles) qui, pour une raison x ne peuvent se rendre aux jardins d'enfants. Ils leur apportent ainsi des notions d'éducation, de nutrition, de santé, de culture et d'accompagnement psychologique et social au sein de leur foyer et de leur quartier.

Les environnements non conventionnels comprennent des jardins d'enfants, des maisons de développement intégral ou des centres de développement infantile et familial rural dans des espaces culturellement et socialement non conventionnels, comme les hôpitaux, les zones rurales ou les environnements où les droits sont fortement menacés comme dans la zone du Bronx du quartier Voto Nacional. L'objectif est d'assurer une prise en charge intégrale des enfants entre 0 et 5 ans et de leurs familles, qui, de par leurs particularités, nécessitent une prise en charge adaptée à la réalité de leur identité culturelle et liée au contexte social, réduisant ainsi les écarts de ségrégation parmi la population.

La ville de Bogotá a ainsi augmenté de façon spectaculaire le nombre d'actions collectives destinées à l'enfance, avec la participation des parents. Par exemple, pour répondre aux besoins des parents travaillant de nuit, des environnements de prise en charge intégrale des enfants en bas âge ont été développés à des tranches horaires nocturnes non conventionnelles et des jardins-crèches dans les lieux plus difficiles de la ville où les enfants se trouvent en situation de risque. Les infrastructures du Secrétariat de district chargé de l'intégration sociale sont passées de 106 jardins en 2011 à 430 en 2015, renforçant ainsi les biens publics.

On dénombre ainsi 142 unités pédagogiques dans l'environnement familial couvrant 100 % du total pris en charge, avec également un travail sur les droits des femmes ; et, dans l'environnement non conventionnel, 8 jardins indigènes (*Casas de Pensamiento Intercultural*, « Maisons de la pensée interculturelle »), 8 jardins ruraux, 24 jardins et environnements de prise en charge intégrale de la petite enfance à des tranches horaires nocturnes non conventionnelles, 2 jardins pour la prise en charge d'enfants des habitant-e-s de la rue, le jardin *Esplendor* à la prison d'El Buen Pastor et 9 salles *Sana que Sana* dans les hôpitaux qui, même avec une couverture limitée (8 % du total pris en charge) constituent une route vers la garantie des droits des enfants en bas âge situés dans des conditions et situations différentes.

Chaque unité pédagogique est une unité fonctionnelle dont l'objet est le travail interdisciplinaire et inter-sectoriel pour la prise en charge d'enfants de 0 à 3 ans (les femmes enceintes étant incluses), où sont pris en charge 576 participant-e-s par une équipe de 12 binômes professionnels (enseignant-e-s et technicien-ne-s), professionnel-le de la psychologie et du social, nutritionniste et/ou infirmière pour l'exécution d'actions pédagogiques destinées à renforcer le développement des enfants, favoriser la prise en charge qualifiée de l'enfant de la part de la famille et renforcer le rôle éducatif des participant-e-s.

Parmi les activités des unités, on trouve les rencontres pédagogiques de groupe quatre fois par mois, menées en groupes composés de mères et d'enfants de 0 à 3 ans, chaque groupe comptant 18 enfants avec les adultes qui s'en occupent. Au cours de ces réunions, des ateliers sont proposés avec des thématiques touchant au développement de l'enfant, par exemple la grossesse, l'allaitement, etc. Ces ateliers sont dirigés par des professionnel-le-s du domaine de la nutrition, du travail social ou de la psychologie et des enseignant-e-s. De plus, un exercice inter-secteurs est pratiqué en collaboration avec l'IDARTES (Institut de District des Arts), pour la réalisation d'actions récréatives et artistiques et avec le Secrétariat de santé, un travail est effectué avec les équipes ERI (Équipes de Réponse Immédiate) destiné à l'identification et la





géo-référenciation des enfants sur les différents territoires pour garantir une prise en charge intégrale.

Une autre des activités comprend des rencontres pédagogiques à domicile où les enfants sont pris en charge dans leur environnement familial pour renforcer les liens affectifs, les règles d'éducation et le développement de l'enfant, entre autres.

L'égalité de droits pour tous les enfants exige **une approche différentielle et inclusive**, qui puisse répondre à la diversité des caractéristiques, situations et conditions de vie qui rendent différents, uniques et extraordinaires chacun d'entre eux. La réalisation de tous leurs droits implique de garantir les conditions nécessaires de prise en charge et protection intégrales requises pour un développement complet en tant que personnes et membres actifs de leur communauté et de la société. Ceci a mené à dépasser les points de vue partiels et sectoriels, à la recherche d'une compréhension plus intégrale des sujets de droit, par le développement de politiques de populations dont la PPIA fait partie intégrante. L'intégralité, l'intersectorialité, la co-responsabilité et la participation sont donc des conditions indispensables à la mise en œuvre efficace de cette politique.

4. Financement

Bogotá Humana a établi la dépense publique sociale (GPS) comme priorité fiscale. Celle-ci a augmenté progressivement (33 % entre 2012 et 2014) et représente 70,16 % du budget total de la ville. La dépense publique pour l'enfance, qui comprend les investissements pour les enfants et les adolescent-e-s, concentre 43,3 % de la GPS, ce qui se reflète dans l'amélioration des conditions de cette couche de la population. Il est à souligner que tous les programmes sont gratuits.

5. Principaux résultats en termes de garantie des droits

La réalisation des droits des enfants en bas âge dans Bogotá Humana est déjà une réalité pour 250 348 enfants de 0 à 5 ans, c'est-à-dire 43,8 % de la population de cette couche, qui participent à la PPIA au sein du programme de Prise en charge intégrale de la petite enfance (AIFI, selon son acronyme espagnol).

Dans la catégorie **Existence**, concernant le **droit à la vie**, on constate une diminution progressive importante entre 2010 et 2014 du taux de mortalité maternelle de 39,1 % à 27,3 %, mais aussi du taux de mortalité infantile de 13,2 % à 0,8 % et du taux de mortalité des enfants de 27,3 % à 15,9 %.

Concernant le **droit à l'alimentation**, la malnutrition chronique affiche une diminution progressive entre 2010 et 2014 pour les fillettes de 21,2 % à 16,2 % ; pour les garçons elle diminue de 17,3 % à 15,6 % en 2013 mais remonte en 2014 avec 19,8 %, un taux plus élevé que celui de 2010, phénomène alarmant à examiner. Le pourcentage d'enfants en déficit de poids à la naissance a diminué de 12,8 % à 12,3 %, l'allaitement maternel exclusif (moyenne de 3 mois) se maintient pratiquement au même taux. L'objectif visé est celui d'une couverture à





100 % d'éléments nutritifs (actuellement à 70 %), qui dépend clairement de la disponibilité des ressources publiques.

Pour **le droit à la santé et à un environnement sain**, la diminution de la couverture vaccinale est inquiétante car elle passe de 99,3 % en 2013 à 90,2 % en 2014. L'existence de couvertures pratiquement universelles dans le domaine des services publics (aqueducs, eau potable, égouts et assainissement de base) et l'amélioration de la qualité de l'eau donnent lieu à une amélioration réelle des conditions de santé et de la qualité de vie des enfants, qui s'expriment dans la diminution des cas de maladies diarrhéiques aiguës de 28 % entre 2010 et 2014. En revanche, l'augmentation progressive de maladies respiratoires est inquiétante : 14,8 % entre 2010 et 2014.

Concernant le **droit à l'identité, la famille et la citoyenneté**, 100 % des enfants du Programme « être heureux, grandir heureux » sont enregistrés.

Dans la catégorie **Développement**, les progrès du **droit à l'éducation** s'expriment dans l'inscription à l'école maternelle en 2014 (83 702 enfants entre 3 et 5 ans dans le système scolaire de district) qui a augmenté de plus de 100 % par rapport à 2013. Outre l'école maternelle, des actions éducatives sont développées au sein du programme de prise en charge intégrale à travers l'application de l'approche différentielle, qui donne des réponses sensibles et pertinentes aux différentes situations et conditions particulières des enfants en bas âge. Pour améliorer la qualité de la prise en charge, deux directives ont été formulées, l'une pédagogique et l'autre concernant les normes techniques d'éducation primaire, qualification du personnel éducatif, des familles et aidants au développement intégral des enfants en bas âge selon l'approche fondée sur les droits.

Pour garantir **le droit à la culture, à l'art et aux loisirs**, 100 % des enfants de moins de 5 ans ont été impliqués, au sein de l'environnement familial et institutionnel, dans la pratique, l'appréciation, l'appropriation et la création artistiques, avec un accompagnement artistique et pédagogique orienté sur la construction de l'identité, l'estime de soi et l'autonomie des enfants, de leurs familles, en intégrant les aspects interculturels, affectifs, de liberté et de co-responsabilité.

Dans la catégorie **Protection intégrale**, afin de garantir le **droit à l'intégrité personnelle et la protection contre les violences**, en 2014 ont été formés 1 100 talents (personnel enseignant, technique et administratif) des services de la petite enfance du Secrétariat de district chargé de l'intégration sociale et 125 fonctionnaires ont reçu une certification dans la détection de mauvais traitements et abus sexuels infligés aux enfants et l'activation de la route de prise en charge de district. Le Secrétariat de district chargé de l'intégration sociale dispose déjà de 34 commissariats familiaux fixes, 2 mobiles et 1 virtuel, destinés à la protection des victimes de violences familiales et qui ont permis de faire augmenter en 2014 de 56 % les mesures de protection (12 433 en octobre), en plus de 6 Centres *Proteger* qui apportent des conseils juridiques et un soutien psycho-social à ceux et celles qui bénéficient des mesures de protection. Des actions d'assistance initiale en santé mentale sont aussi mises en place dans le domaine institutionnel (jardins) et dans les services de santé collective, ainsi que des actions de soutien et de conseil à travers le numéro de téléphone 106, destiné exclusivement aux enfants et aux adolescent-e-s. Le taux de maltraitance des enfants et adolescent-e-s a progressivement diminué entre 2010 et 2013 en passant de 21,4 % à 18,6 %.





Le modèle d'inclusion et l'approche différentielle de la PPIA cherche à garantir le **droit à l'égalité et à la non-discrimination**, en reconnaissant des droits particuliers et communs aux enfants qui se trouvent dans des conditions et situations différentes (handicap, groupes ethniques, victimes du conflit armé, en risque de travail infantile, malades) et participant à la transformation des imaginaires sociaux actuels liés à ces populations. Ceci passe notamment par la promotion de la reconnaissance et le respect, la « célébration » de la différence, concept de motivation et moteur d'un changement humain et social des attitudes face à ce qui est divers et différent. Pour cette thématique, un grand effort a été fourni concernant le diagnostic, l'analyse, la conception, la créativité et le travail réalisé, qui permet aujourd'hui de garantir les droits de 13 400 enfants en bas âge, qui n'y auraient pas eu accès autrement.

6. Transformation qualitative des politiques et de la gestion publique

La démarche, les modèles et les approches de la PPIA permettent de penser et de faire autrement les politiques publiques. Ils exigent une transformation radicale dans la façon de gérer la chose publique.

L'**approche fondée sur les droits** est constituée dans le cadre éthique et politique de Bogotá Humana, à partir duquel se construisent et s'alimentent les actions à caractère publique (comme la PPIA et le programme « être heureux, grandir heureux »). L'être humain est placé au centre, en tant que sujet titulaire de droits (dans ce cas précis les enfants de 0 à 5 ans), rendant alors nécessaire de construire les conditions d'inclusion et d'égalité sans distinction, comme en font état les approches différentielle et territoriale, pour l'exercice effectif, progressif et durable de leurs droits. L'approche fondée sur les droits fixe la base pour transférer les politiques sectorielles aux politiques de population, qui mettent les personnes au centre dans leur singularité et l'indivisibilité de leurs droits, ce qui constitue une innovation de grande valeur dans la gestion publique, en avance sur les autres villes. De par leur caractère même, les politiques centrées sur la singularité des personnes exigent une gestion intégrale, ce qui demande une articulation de diverses instances de gouvernement, de la société civile, des familles et des communautés.

L'**approche de prise en charge intégrale** mise en place dépasse l'approche d'assistantat en visant celle de la garantie de droits, qui conçoit les enfants comme des sujets de droits dans leur intégralité, ces droits devant être garantis simultanément et non compartimentés selon les projets particuliers de différents organismes de gouvernements. Le modèle fourni par le Programme « être heureux, grandir heureux » favorise le développement des enfants dans leurs différentes dimensions, en impliquant l'articulation intersectorielle entre l'éducation, la santé, la culture, le sport et les loisirs et en intégrant des actions de prévention, promotion, protection, rétablissement et réponses pertinentes, suffisantes et propices de la part de l'État, de la famille et de la société pour garantir le développement plein et la garantie de leurs droits.

L'**approche différentielle** signifie un apport qualitatif et profond de Bogotá Humana aux politiques et à la gestion publique. Elle implique la transformation d'imaginaires sociaux ségrégatifs et discriminatoires qui restreignent l'accès et la participation de ceux qui sont différents, vers des imaginaires de diversité et d'inclusion, en exigeant la création de stratégies particulières pour les intégrer à tous les espaces institutionnels et de la ville. L'action va dans le sens de l'inclusion et non de la création de domaines spécifiques exclusifs et séparés des





différents secteurs. Il s'agit de propager la sensibilisation vers la prise de conscience en éliminant les barrières sociales et culturelles. Cette approche, basée sur la vision de chaque enfant comme sujet unique et différent amené à appréhender et donner des réponses alternatives à des situations diverses d'enfants en situation de handicap, faisant partie de groupes ethniques, en situation de plus grande vulnérabilité comme le fait de vivre dans des zones rurales, violentes et à risque, victimes de conflits armés et de déplacement. La prise en charge des enfants dans l'environnement familial et dans les environnements non conventionnels, ainsi que l'éducation inclusive, sont une preuve manifeste du travail effectué en ce sens.

L'**approche territoriale** a été essentielle à la localisation et au déploiement fonctionnel plus à proximité des sujets de droits. Elle a facilité la création, le renforcement et la formation d'équipes et instances inter-institutions dans les localités, en réunissant les synergies et les ressources locales précieuses. Elle a facilité et renforcé la participation et la mobilisation citoyenne et communautaire dans son environnement le plus proche.

Le **Modèle de gestion intégrale** dont l'importance réside dans la mise en œuvre d'actions intégrales vers la transformation sociale est une autre innovation importante au niveau local. Il a impliqué de déboulonner la culture, l'inertie, les jeux d'intérêts et les exercices de pouvoir de la gestion sectorielle, si coûteuse. Le modèle a supposé d'établir une intervention inter-secteurs articulée, coordonnée et complémentaire, qui totalise tous les synergies au niveau du district et au niveau local, où coïncident quatre Secrétariats de district : intégration sociale, santé, éducation et culture, loisirs et sports et l'Institut de district des Arts. Il s'articule au moyen du Programme « être heureux, grandir heureux » et à travers les instances inter-secteurs et inter-institutions périodiques et systématiques de conception, mise en place, suivi, évaluation, ajustement et réélaboration de la politique (conseils, comités et bureaux thématiques) qui ont porté leurs fruits et sont une part fondamentale dans l'échafaudage de la mise en œuvre du modèle de gestion intégrale. La construction collective de référents partagés dans ces espaces est un élément clé pour avancer au-delà de la coordination inter-zones et les actions « conjointes » vers une gestion effectivement intégrale, non sans difficultés en raison des clivages d'appropriation du sens de la politique, de ses modèles et de ses approches ainsi que l'harmonisation des procédures et instruments.

Le Système d'information et de suivi des enfants et adolescent-e-s (SIMONNA, selon son acronyme espagnol) est une grande avancée mais il se révèle impossible de différer l'achèvement de son élaboration, de son harmonisation et de sa mise en place, en le cadrant selon l'approche fondée sur les droits, comme contribution pertinente pour consolider l'articulation inter-secteurs et les processus de suivi au niveau du district et au niveau local, en donnant plus de consistance aux rapports annuels en ce qui concerne l'utilisation de données. Il est également fondamental et urgent de disposer d'informations désagrégées de tous les indicateurs au niveau de la petite enfance (0-5 ans), par sexe et en fonction de la condition différentielle, comme matières premières pour l'élaboration, la planification, le suivi et l'évaluation de la politique publique avec un accent mis sur la petite enfance. De même, il faut aller au-delà des indicateurs de gestion existants et développer des indicateurs de résultat et d'impact qui permettent une mesure quantitative et qualitative de thématiques plus complexes dans leur mesure, telles que l'autonomie, la participation et l'incidence des enfants en bas âge.





Le pari de Bogotá réside dans la **défense et le renforcement de la chose publique**, comme garante des droits. Cela passe résolument la construction des sujets de droits, de la citoyenneté et d'une culture de la reconnaissance, du respect, de la protection intégrale et de la garantie de droits. En ce qui concerne la petite enfance, des avancées importantes existent quant à la sensibilisation et à la reconnaissance des droits des enfants de la part des adultes impliqués, mais il reste toutefois des défis très complexes auxquels faire face, liés au respect et à la garantie de ces droits dans leurs environnements quotidiens. Les mères et pères connaissent bien les politiques et programmes publics de Bogotá Humana, preuve d'une avancée dans la construction de la citoyenneté et du public, mais ils les envisagent encore comme des aides du gouvernement et non des politiques publiques exigibles, ce qui illustre bien qu'il reste encore à faire dans ce domaine.

7. Participation substantielle des sujets de droit

La participation des enfants en bas âge n'est pas encore un droit d'importance pour la plupart des adultes. Ceci a donc supposé un travail stratégique en parallèle : d'une part avec les enfants, un travail qui leur permette de connaître, s'approprier et exercer leur droit à la participation ; d'autre part, un travail avec les adultes (agents éducatifs, familles et aidants) pour développer les capacités et favoriser les espaces adéquats pour la participation des enfants, en rupture avec les structures verticales et en facilitant les dialogues horizontaux. Des actions telles que la Rencontre de district des enfants effectuée en 2012 et le Premier sommet des enfants et des adolescents face au changement climatique en 2015, des campagnes de positionnement de la participation des enfants comme droit fondamental d'importance égale que l'éducation, la santé, la nutrition, à travers des moyens de communication massifs et les nouvelles technologies (Projet #Infancias con voz, lit. « enfances avec une voix »), en plus des interventions des enfants dans l'espace public, avec leur langage propre, comme les Mondiaux de la marelle et du cerf-volant, rendent compte de cet effort. La participation des enfants en bas âge comme garantie de leur droit à la citoyenneté est encore un élément en construction qu'il reste à concrétiser avec plus d'efficacité et d'effectivité. Il est nécessaire de repenser et élaborer des stratégies plus efficaces pour en faire une réalité permanente dans les espaces de vie quotidiens des enfants en bas âge (famille, jardin d'enfants, quartier, ville) à partir de leurs imaginaires et de leurs langages propres, selon une perspective ludique et créative, en leur donnant une voix propre, sans intermédiaire. Reconnaître leur contribution à une cohabitation harmonieuse, tout comme leur droit à prendre part aux décisions qui affectent leurs vies et l'orientation de la société et de la ville.

8. Construction de la citoyenneté, de la culture démocratique et de l'action sociale selon l'approche fondée sur les droits

Un processus essentiel est le travail permanent et systématique avec les familles, les acteur-ric-e-s et les réseaux sociaux, les enseignant-e-s et les agents publics afin de qualifier leur relation avec les enfants en bas âge. Il faut par conséquent les impliquer dans des **processus de formation et d'orientation** sur les thématiques de la grossesse, de l'allaitement, de l'éducation positive, de la nutrition, de la protection intégrale, de l'éducation, de la prévention





des violences, de l'inclusion différentielle de la petite enfance, conformément à leurs situation et conditions particulières.

La **culture du prendre soin des autres et de soi-même** a été mise sur la table justement à partir de l'approche fondée sur les droits en lien avec les personnes qui requièrent la protection de leurs familles et de l'État, comme dans le cas des personnes âgées et des enfants en bas âge. Il s'agit d'une thématique pertinente étant donné la déshumanisation et les relations toujours plus violentes entre les personnes, au sein des familles et de la société, qui fragilise les environnements communautaires physiques et humains. En deux ans seulement (2013-2014), 63 000 membres des familles ont été formés.

La **co-responsabilité** joue un rôle clé, notamment avec ce qui a été réalisé dans l'environnement familial, où les familles et les aidants ont démontré avoir clairement intégré l'approche fondée sur les droits et l'importance de leur rôle dans le développement intégral des enfants. Au niveau communautaire, des ateliers de co-responsabilité ont été réalisés pour les aidants et les leaders communautaires en lien avec leur rôle dans la garantie des droits des enfants, de leurs familles et communauté, en apportant également leur reconnaissance comme sujets de droits et devoirs, la reconnaissance des problématiques dans leurs quartiers et communautés et du sentiment d'appartenance à leur localité pour préparer leur construction comme citoyen-ne-s et leur capacité d'incidence. Au niveau du district, trois événements ont été développés afin de stimuler la co-responsabilité familiale et sociale : le Premier sommet des enfants et des adolescents face au changement climatique 2015, le *Tetatón* (lit. « Tétéethon ») dans le cadre de la Semaine mondiale pour l'allaitement maternel 2015 et les journées *A Jugar por Bogotá* (« allons jouer dans Bogotá ») en 2014 et 2015. Un élément important de ce point est la disparition des anciennes Maisons des voisins (*Casas Vecinales*) et des organisations qui les soutenaient, ce qui a signifié une perte de capital social, étant donné leur rôle au niveau communautaire, au-delà de la prise en charge et de l'éducation des enfants, dans le renforcement du tissu social.

Il existe des stratégies et des actions destinées à la **construction sociale d'une culture de la reconnaissance et du respect des droits des enfants en bas âge**, telles que les espaces de formation des familles ou les « cercles de parole », l'interaction et les dialogues inter-générationnels ou la pratique significative de « si je prends soin de moi, je prends aussi soin de toi », intitulée *Vivo mis derechos junto a ti* (« je vis mes droits à tes côtés ») en 2015 à Chapinero, qu'il est nécessaire de mieux qualifier pour placer cette thématique au cœur de la société bogotanaise. **Pouvoir profiter de la ville** et des relations humaines est une thématique centrale du travail avec les enfants en bas âge, à travers des initiatives infantiles (comme les Mondiaux de la marelle) développées depuis l'espace le plus proche de leur quotidien de vie, de leur quartier, et qui ont pour intention de récupérer la vie communautaire à partir du jeu, en établissant un lien entre les enfants et les espaces publics culturels, sportifs et de loisirs.

9. Principales limites

La principale limite identifiée est liée à l'universalité du droit : il s'agit de la nécessité d'élargir les couvertures d'éducation primaire dans les jardins d'enfants et crèches, qui font face à un problème essentiel de manque d'infrastructures adéquates. Une autre limite est l'absence de réponse et de soutien de la société civile pour établir une co-responsabilité active en matière





d'enfance et d'adolescence. L'approche territoriale est encore faible pour passer de politiques sectorielles à des politiques territoriales. Cela requiert de comprendre la réalité des personnes comme sujets de droits sur leurs territoires de vie, avec une vision globale, de totalité, et sur laquelle il faut agir dans tous les domaines (historique, économique, sociale, spatiale, culturelle, politique, symbolique). Les processus participatifs dans la planification locale sont centraux pour arriver à la réussite de la mise en œuvre et d'usage de l'approche territoriale.

10. Recommandations

- Donner de la continuité, approfondir et qualifier la PPIA, en tant que politique publique intégrale avec une perspective axée sur la population et une approche différentielle et territoriale. Il s'agit de mieux répondre aux dimensions et causes multiples des conditions d'inégalités affectant la concrétisation des droits des enfants en bas âge et par conséquent leur qualité de vie.
- Établir un lien entre la PPIA et la politique des familles, en tant qu'actrices clés pour la garantie des droits des enfants. Créer des conditions de vie digne et le développement des capacités des familles dans le plein exercice de leurs droits doit être une priorité publique à reprendre dans l'agenda politique.
- Établir un lien entre la PPIA et la politique économique et de l'emploi dans le but d'améliorer les conditions de vie des familles liées à un emploi digne et la génération de revenus suffisants, qui leur permettent d'avoir du temps libre et de l'énergie. Ceci permettra également de développer des attitudes favorables à la maternité et à la paternité responsables, une prise en charge adéquate, une cohabitation et une relation harmonieuses avec leurs fils et leurs filles.
- Consolider et approfondir le modèle de prise en charge intégrale avec l'approche fondée sur les droits, inclusive, différentielle et territoriale, ainsi que les avancées concernant la couverture et la qualité des services en se préoccupant des particularités, diversités et différences. Il est nécessaires aussi de garantir la continuité de cette perspective dans l'étape suivante du cycle de vie (enseignement primaire) sans rompre avec ce qui a été accumulé lors de la petite enfance.
- Insérer l'action communautaire comme composante clé de la PPIA en vue de générer un lien positif entre les familles (foyer), les équipes inter-disciplinaires (jardin d'enfants) et la communauté (quartier).
- Élaborer des stratégies sur l'axe de construction d'environnements sûrs et agréables, liées aux contextes communautaires et urbains orientés vers l'amélioration du logement et des quartiers, le développement urbain-territorial et la sécurité citoyenne, en intégrant ces programmes en tant que sous-composantes, venant compléter de même l'action communautaire.
- Transversaliser et élargir l'action et le budget de l'Institut de district des arts comme acteur clé des différents environnements de prise en charge, services et équipements habilités pour la petite enfance.





- Développer et intégrer dans le SIMONNA une Carte des droits humains des enfants en bas âge, qui rende visible l'exercice de leurs droits sur leurs territoires de vie et qui contribue à l'élaboration de politiques publiques territoriales spécifiques en accord avec ces réalités.
- Renforcer la présence et la participation encore faible des Mairies locales, des organisations de la société civile et du monde enseignant dans les mécanismes inter-secteurs.
- Surmonter la centralisation de la politique et de l'action publiques au niveau du district, avancer pour aller au-delà de la décentralisation et renforcer politiquement et administrativement les Mairies locales. En effet celles-ci sont les gouvernements les plus proches de la population car elles sont élues directement par les habitant-e-s, ce qui implique l'impulsion d'une réforme politique administrative de plus grande ampleur.
- Dépasser un modèle de gestion gouvernementale avec un rôle fort et central encore joué par les instances gouvernementales dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes, vers un modèle de gestion effectivement publique. Développer et concrétiser la participation réelle des divers acteur-ric-e-s sociaux, politiques et institutionnels dans tout le cycle des politiques sera ce qui leur confèrera un caractère public, mais c'est encore un défi majeur de ce grand et judicieux effort qu'est Bogotá Humana.

11. Comparaison internationale avec l'expérience mexicaine

La politique de prise en charge intégrale de la petite enfance de la ville de Mexico, dérivée de la « *Loi de prise en charge intégrale pour le développement des enfants en bas âge du district fédéral* » promulguée en 2013, se rapproche assez de la démarche développée par Bogotá Humana. Toutefois, elle n'existe actuellement que sur papier, sans changements conséquents liés à ce qui a été réalisé auparavant. Dans la démarche du programme il est fait allusion à l'articulation inter-institutions et à la coordination des actions mais dans la pratique, il manque une politique intégrale d'actions articulées et une entité d'articulation des politiques publiques orientées sur l'enfance et une défense des droits des enfants. Nous ne disposons pas de statistiques agrégées et solides qui permettraient de construire des indicateurs sur les différents secteurs de l'enfance, de ses conditions de vie et de développement. Les instances incluant la participation des enfants et des citoyen-ne-s dans la définition des politiques et des actions destinées aux enfants font encore défaut. D'autre part, les actions des gouvernements des délégations dans ce secteur ont un caractère davantage d'assistantat et se limitent en gros à l'aide à l'alimentation ; elles sont loin d'avoir une vision de garantie des droits et d'intégralité, avec une approche différentielle, comme dans le cas à Bogotá. Le Mexique en général et la ville de Mexico en particulier entament pratiquement la route des droits des enfants et des adolescent-e-s, tout comme ceux des enfants en bas âge, ce qui signifie que l'expérience de Bogotá Humana pourrait donc effectivement être une référence clé et fondamentale pour ne pas partir de rien et pouvoir rapidement concrétiser une politique publique sûre.

12. Rétro- alimentation de la *Charte-Agenda Mondiale des Droits de l'Homme dans la Cité*

Il a été constaté que les propositions et les réalisations de Bogotá Humana sont un apport réellement conséquent, porteuses de contenus concrets et élargissant même ce qui a été





développé dans la Charte-Agenda Mondiale sur cette thématique, en devenant un référent mondial en termes de politiques publiques locales fondée sur les droits. De plus, la considération des spécificités des sujets de droits (enfants en bas âge) les nouvelles conceptions et les nouveaux modèles d'action avec leurs composantes respectives mentionnées plus haut témoignent à leur tour à l'innovation de la gestion publique locale.

Pour plus d'informations :

m.fricaudet@uclg.org

Pour accéder à la note de synthèse de l'évaluation des politiques publiques de Bogota Humana:

<http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/Frc%20Monitoreo%20Pol%C3%ADticas%20Inclusi%C3%B3n%20Social-Bogot%C3%A1-Resumen%20ejecutivo%20%281%29.pdf>

Pour accéder au rapport complet (en espagnol uniquement): http://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/13062016_El_enfoque_de_derechos_a_traves_del_Plan_de_Desarrollo_DISTRITAL_1.pdf

Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):

Tif : + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisd/>

Remerciements et crédits

Le présent cas pratique a été écrit par Rocío Lombera, présidente du «Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento» (COPEVI) de la Ville de Mexico. L'évaluation des politiques publiques du programme «Bogota Humana» s'a bénéficié aussi de la collaboration de Víctor Huerta et Giovanni Allegretti (Centre d'Études Sociales de l'Université de Coimbra), sous la coordination de Magali Fricaudet, Secrétaire Exécutive de la CISDPDH.

