

CONCOURS INTERNE DE CONSERVATEUR TERRITORIAL DE BIBLIOTHEQUES - SESSION 2023

Note de synthèse : Quelle place pour les enfants dans les politiques publiques ?

Le contexte politique actuel met l'accent sur la nécessité d'une participation accrue des citoyens au processus démocratique. Or, la place des enfants, qui ne sont pas encore des citoyens, est rarement évoquée, alors même que les politiques de l'enfance traversent de nombreux enjeux des politiques publiques. L'article 12 de la Convention des Nations Unies a pourtant consacré dès 1989 le droit à l'enfant d'exprimer ses opinions. Si les enfants, qu'on pourrait définir ici comme les moins de 18 ans, sont loin de constituer un groupe homogène, leur avenir dépend des décisions prises aujourd'hui par d'autres et auxquelles il convient dès lors de les associer.

On peut donc s'interroger sur la place accordée aux enfants dans les politiques publiques.

La place des enfants s'est progressivement imposée dans les politiques publiques (I). Celles-ci doivent mobiliser des outils et favoriser la coordination des acteurs pour garantir l'effectivité des processus de participation (II).

I – De l'enfant cible à l'enfant acteur : la participation des enfants s'est progressivement imposée dans les politiques publiques.

A – La participation des enfants, reconnue par les conventions internationales, est un enjeu pour les sociétés démocratiques.

1 – Les normes internationales

Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies considère la participation de l'enfant comme un droit fondamental. L'enfant a en effet le droit d'être entendu afin de prendre part aux décisions qui le concernent, de façon individuelle ou collective.

Le Conseil de l'Europe a confirmé ce droit en prenant en compte dans la Convention relative aux droits de l'enfant la reconnaissance de capacités évolutives et en préconisant des mesures renforçant la participation des enfants dans une recommandation de 2012.

L'UNICEF souligne enfin que le rôle actif des enfants dans l'expression de leurs besoins et dans le fonctionnement de la société "constitue un chemin propice à l'épanouissement".

2 – La participation des enfants comme projet de société

La participation des enfants, qui recouvre des réalités variées, ne leur permet pas seulement d'exprimer leurs besoins fondamentaux et spécifiques, ou de développer leurs compétences cognitives et psychosociales.

En les considérant comme des usagers éclairés et à part entière du service public, elle leur donne l'opportunité de se former au processus démocratique et de développer des engagements qui pourront être prolongés dans leur vie d'adulte. Leur participation dépasse ainsi largement les enjeux propres aux politiques de l'enfance : elle constituerait également une réponse possible, selon Raphaëlle Bats, à la crise de sociabilité et à la crise de la représentation que traversent les institutions publiques en promouvant les valeurs démocratiques. L'enfant devient alors une "ressource" (M.FIZE).

B - En France, une prise en compte tardive de l'enfant acteur dans les politiques publiques

1 - Des politiques publiques de l'enfance centrées sur la famille et l'éducation

Claude Martin souligne ainsi l'importance accordée à la parentalité dans les politiques publiques françaises. Les pratiques éducatives des parents et le soutien à leur travail de socialisation primaire sont au cœur de l'action menée par les acteurs publics, nombreux, qui

structurent le secteur de l'enfance : Etat, Caisse Nationale des allocations familiales, collectivités territoriales pour l'offre de garde, de soins et de prestations, complétés par les services centraux et déconcentrés de l'Education Nationale pour les politiques éducatives.

Les politiques publiques consacrées à l'enfance, si elles sont transversales, apparaissent néanmoins comme fragmentées et obéissant à une vision restrictive de la place de l'enfant de la société.

2 – Une vision davantage centrée sur l'enfance, portée notamment par les mouvements associatifs, s'impose progressivement

A cette vision faiblement émancipatrice s'opposent depuis le début du XX^e siècle les principes de la Nouvelle Education, tels que pratiqués dans les bibliothèques par l'Heure joyeuse ou la Joie par les livres, où les enfants participent au fonctionnement de la structure. Dans les années 1970, rappelle Sylvain Wagnon, des associations d'éducation populaire investissent des terrains vagues pour en faire des aires de jeux libres. Ce type d'action est par exemple repris par l'association Récréations urbaines qui implique le jeune public dans les projets d'aménagement urbains.

Les politiques publiques se sont progressivement dotées d'outils permettant de mieux impliquer les enfants. En 2016 le "Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age" crée pour la première fois d'une section dédiée à l'enfance et à l'adolescence. La loi "égalité et citoyenneté" (2017) permet aux EPCI de créer un conseil de jeunes, qui peut émettre des avis sur les politiques concernant la jeunesse selon l'article L.1112-23 du code général des collectivités territoriales. Ceci fait écho aux initiatives déjà mises en œuvre sur le terrain par certains élus locaux.

II – Les politiques publiques doivent garantir l'effectivité de la participation des enfants en mobilisant outils et acteurs.

Un des risques pointés par la littérature est celui de l'absence de traduction concrète des décisions prises par les enfants, qui, faisant ainsi "partie d'un spectacle à leur insu" (F.SAYS), mobiliseraient davantage les consciences que les actions. Cette absence d'effectivité nuirait aux objectifs démocratiques et émancipateurs de la participation. Quelques axes peuvent ainsi être dégagés pour éviter ce risque.

A – La "sphère de proximité" : privilégier des réalisations concrètes et durables

Louis Guinamard recommande, dans l'ouvrage qu'il coordonne Droit de la Cité. La participation des enfants et des jeunes (2011), d'ajuster l'apprentissage à l'âge en agissant de l'environnement le plus proche au plus éloigné. Ainsi, la participation des enfants sera-t-elle plus concrète dans l'espace de la cour d'école, comme le montre le réaménagement à Lille du parvis de l'école Pasteur, organisé en concertation avec les enfants, l'association Récréations urbaines et les services municipaux concernés. Cette "culture du test" sur des projets de petite taille gagnerait à être expérimentée en bibliothèques, à l'instar du projet mené par une bibliothèque de quartier en Finlande, analysé par Cyrille Clavel, où les enfants ont été associés à la conception de l'espace jeunesse.

Mettre en place des projets concrets permet ainsi aux enfants de mesurer leur capacité de décision. Cela constitue une première étape avant d'aborder des thématiques plus larges, comme c'est par exemple le cas à Berrwiller où les adolescents participent à l'élaboration de "journées citoyennes". Enfin, ces projets dans lesquels s'investissent les enfants constituent un préalable à une inscription dans la durée de la participation citoyenne, comme le montre l'association l'Odyssée des rêveurs, fruit d'une démarche participative sur plusieurs générations accompagnées par la médiathèque de Lomme. Ces expériences concrètes et prolongées dans le temps permettent de fédérer l'engagement tant des citoyens que des acteurs du service public.

B – Définir et encadrer la place de l'enfant et la place de l'adulte dans le processus décisionnel

Il s'agit à la fois d'élaborer des instances décisionnelles adaptées aux enfants et de définir la place de l'adulte qui peut mettre en oeuvre les décisions.

En effet, il s'agit d'éloigner tout soupçon de manipulation de l'enfant par l'adulte : l'enfant doit disposer de l'instance et des outils lui permettant de donner sa vision éclairée, originale, "à hauteur d'enfant". Les élus locaux interrogés dans le cadre du rapport du Sénat Jeunesse et citoyenneté : une culture à réinventer insistent sur la nécessité de ne pas "calquer" les méthodes de travail des jeunes sur celles des adultes. On peut opérer un rapprochement avec le principe du "jeu libre" défendu par les associations d'éducation populaire : il s'agit avant tout pour l'adulte de définir un espace sécurisé où les enfants puissent librement s'approprier les outils de prise de décision adaptés.

Cela pose, dans les bibliothèques, la question de la posture professionnelle : celle de l'écoute du jeune public plus que celle du médiateur. Cela soulève les enjeux de la gestion horizontale. L'expérience menée à Vantaa en Finlande ouvre des perspectives sur la façon dont il est possible de créer un espace sécurisé où les enfants peuvent utiliser les outils de l'animation jeunesse pour donner leur avis.

C – Articuler la participation des enfants avec les acteurs des politiques publiques pour mettre en oeuvre de nouveaux processus

Quel que soit le mode de participation, il requiert une implication active des nombreux acteurs des politiques publiques. Parmi ces derniers, les collectivités occupent une place centrale, puisqu'elles sont au coeur de la logique de développement des territoires et qu'elles peuvent ainsi fédérer les actions autour de projets partagés. Elles peuvent ainsi utiliser les Contrats de ville ou élargir le périmètre des projets éducatifs de territoire (PEDT) pour favoriser, comme le préconise Sylvain Wagnon, la végétalisation d'espaces publics ou la création de "terrains d'aventure" pour les enfants. Elles peuvent aussi rédiger avec les enfants une Charte de participation afin de définir plus clairement les engagements réciproques.

Les conseils municipaux des jeunes, en association avec le conseil municipal, peuvent être à l'oeuvre de projets tant dans l'espace urbain que dans les bibliothèques, comme le montre le projet de réaménagement de la médiathèque de Saint-Lô.

Enfin, la transversalité des enjeux des politiques publiques de l'enfance implique de mettre en place des cadres de décision relativement larges tels la Convention Territoriale Globale susceptible de coordonner des Actions de portée certes plus restreintes mais nécessitant la participation de nombreux acteurs, afin de développer des politiques publiques en direction des enfants "lorsqu'ils ne sont ni dans leurs familles, ni à l'école" (Claude Martin). A ce titre, les bibliothèques peuvent donc bien constituer un champ privilégié pour donner une place plus importante aux enfants dans l'élaboration des politiques publiques.