



**VERS UNE DÉMOCRATIE INCLUSIVE :**  
Intégrer la voix des enfants  
dans les décisions politiques

Rédaction :

Noémie HERVÉ, UNICEF France

Avec la contribution de :

Corentin BAILLEUL, UNICEF FRANCE

Mathilde DETREZ, UNICEF FRANCE

Jodie SORET, UNICEF FRANCE

Remerciements :

Valérie BECQUET, professeure des universités à CY Cergy Paris Université, membre du laboratoire École, Mutations, Apprentissages (EMA) et membre du Comité scientifique de l'UNICEF France.

Laelia BENOIT, pédopsychiatre et sociologue, chercheuse associée au Yale Child Study Center et au Centre de recherche en épidémiologie et santé des populations (CESP) de l'Inserm, autrice de livre *Infantisme (Seuil)*.

Aux enfants et aux jeunes qui ont participé aux différents groupes de discussion en 2022, 2023 et 2024, et ont accepté de partager leurs points de vue avec l'UNICEF France ou ses partenaires.

UNICEF France  
Comité français pour l'UNICEF  
Association loi 1901 reconnue d'utilité publique

3 rue Duguay Trouin 75006 PARIS  
[www.unicef.fr](http://www.unicef.fr)

Design graphique : Badychurch

Octobre 2024

Ce document est soumis aux droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche, moyennant mention complète de la source.

Pour citer : UNICEF France, *Vers une démocratie inclusive : intégrer la voix des enfants dans les décisions politiques*, 2024

# Table des matières

<b>Préface</b> .....	4
<b>Introduction</b> .....	5
<b>1. Définitions et repères juridiques</b> .....	6
Démocratie représentative, démocratie participative .....	6
La participation des enfants à la vie politique : un droit garanti par la CIDE .....	8
Une forte impulsion au niveau européen .....	9
En France, un cadre légal insuffisamment protecteur .....	10
<b>2. Les enjeux de la participation des enfants à la vie politique</b> .....	12
Le développement du bien-être et des capacités .....	12
Le renforcement de la protection des enfants .....	12
Un facteur d'amélioration durable des politiques publiques .....	13
Un levier d'apaisement social et de cohésion .....	14
Un outil pour renforcer la démocratie .....	14
<b>3. De nombreux freins à l'effectivité du droit à la participation</b> .....	16
Un manque de données sur la participation politique des mineurs .....	16
Un frein culturel vis-à-vis de la parole des enfants .....	17
Un manque d'information et de sensibilisation aux droits de l'enfant, pour les adultes comme pour les enfants .....	19
Une méconnaissance du fonctionnement des institutions .....	20
Un manque d'informations destinées aux enfants sur l'actualité politique .....	21
Un déficit de formation des adultes .....	23
Un difficile accès aux espaces de participation politique .....	24
<b>4. Les espaces de participation des mineurs à la vie politique</b> .....	27
La prise en compte de l'opinion des enfants dans les cadres formels .....	27
Les instances de participation des enfants au niveau national .....	28
De dispositifs de participation variés au niveau local .....	31
La participation des mineurs dans les cadres informels .....	36
Les manifestations, grèves ou rassemblements .....	36
Participation numérique .....	39
<b>5. Participer à la décision politique : des difficultés accrues pour les enfants en situation de vulnérabilité</b> .....	41
Participation et pauvreté/exclusion sociale .....	42
Genre et politique .....	44
Dans les collectivités territoriales d'Outre-mer .....	46
<b>6. Recommandations</b> .....	51
<b>7. Annexes</b> .....	55
1. Le modèle de Laura Lundy pour une participation qualitative .....	55
2. Les neuf conditions de base pour la participation des enfants .....	56
3. Impliquer les enfants aux différents stades d'un projet .....	59

# Préface

Le droit des enfants et des adolescents à exprimer librement leur opinion sur les sujets qui les concernent est un principe fondamental inscrit dans la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), adoptée en 1989. Pourtant, malgré cette reconnaissance formelle, la réalité est bien différente : 73% des enfants et des adolescents estiment qu'ils ne sont pas assez ou mal associés aux décisions politiques les concernant. Ce constat illustre l'ampleur d'un problème systémique que j'ai nommé l'infantisme dans mon ouvrage paru aux éditions du Seuil en 2023.

L'infantisme, ces préjugés et discriminations envers les enfants et les adolescents, se manifeste de manière particulièrement visible dans la sphère politique. Les données présentées dans ce rapport sont significatives : seuls 37% des lycéens se sentent en capacité d'intervenir dans la vie politique, et un élève de Terminale sur quatre n'a pas confiance dans le système démocratique. Ces chiffres témoignent des difficultés de notre société à donner aux jeunes la place qui leur revient de droit dans notre démocratie.

L'article 12 de la CIDE stipule que les enfants ont le droit d'exprimer leur opinion sur toutes les questions qui les concernent, et que cette opinion doit être dûment prise en considération. Mais comme le montre ce rapport, les mécanismes actuels de participation sont insuffisants : seulement 6% des communes françaises sont dotées d'un Conseil municipal d'enfants et/ou de jeunes. Plus préoccupant encore, deux tiers des jeunes membres de ces conseils estiment que leurs contributions n'ont pas d'influence sur les décisions prises. Cette situation illustre comment l'infantisme vide de leur substance les dispositifs censés donner la parole aux enfants.

Cette dévalorisation se manifeste par le fait que, dès qu'un enfant ou un adolescent émet une opinion critique, constructive ou simplement différente de celle des adultes, sa parole est systématiquement minorée en raison de son statut de mineur. Le rapport met en évidence une réalité importante : alors qu'un habitant sur cinq en France a moins de 18 ans, les enfants et les adolescents sont systématiquement exclus des processus de décisions politiques qui détermineront leur avenir. Cette exclusion n'est pas anodine : elle reflète cette tendance profondément ancrée à infantiliser et à discréditer les enfants simplement en raison de leur âge.

Les recommandations présentées dans ce rapport constituent une base de travail concrète pour répondre à cette discrimination structurelle. De l'abaissement de l'âge du vote aux élections municipales à 16 ans jusqu'à la création d'une clause impact enfance dans l'examen des textes de loi, en passant par le développement des conseils d'enfants dans les collectivités territoriales, ces propositions visent à faire évoluer la place des enfants dans notre démocratie.

Le rapport accorde une attention particulière aux enfants les plus vulnérables, notamment les filles, les enfants en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et ceux vivant dans les territoires d'Outre-Mer. Car l'infantisme, comme toute forme de discrimination, affecte plus profondément ceux qui cumulent les vulnérabilités.

La lecture de ce rapport est essentielle pour tous ceux qui s'intéressent à l'avenir de notre démocratie. Il ne s'agit pas simplement d'un document technique sur la participation politique des mineurs, mais d'une analyse approfondie de notre rapport aux enfants et aux adolescents. Les données, analyses et recommandations qu'il contient montrent qu'il est possible de construire une société où la parole des enfants n'est plus systématiquement minorée ou ignorée.

Dans une société véritablement soucieuse du respect des droits de l'enfant, la lutte contre l'infantisme doit devenir une priorité politique. Ce rapport nous donne les outils pour y parvenir. À nous de nous en saisir pour construire une démocratie inclusive, où la voix des enfants et des adolescents est non seulement entendue, mais véritablement prise en compte dans l'élaboration des politiques qui façonnent leur présent et leur avenir.

**Dr Laelia Benoit**

Pédopsychiatre et sociologue, chercheuse associée au Yale Child Study Center et au Centre de recherche en épidémiologie et santé des populations (CESP) de l'Inserm, autrice de livre *Infantisme* (Seuil).



**filles, 10 ans, focus group UNICEF France, novembre 2022**

**Il faudrait demander l'avis des enfants quand les gens veulent mettre en place des lois, pour voir ce qu'ils en pensent, si c'est vraiment utile pour les enfants ou non. Parfois les adultes prennent des décisions en pensant que ça va être utile pour nous alors que pas du tout, ce n'est pas du tout adapté.**



# Introduction

**E**nfant : du latin *infans*, celui qui ne parle pas. Pourtant, les enfants et les jeunes ont bien des choses à dire. **Aujourd'hui en France, ils représentent un habitant sur 5.** Ils participent à des manifestations, signent des pétitions, organisent des boycotts, se présentent au sein des conseils municipaux d'enfants et de jeunes, se mobilisent lors de grèves scolaires. Ainsi, **si les enfants et les jeunes sont loin de constituer un groupe homogène, leur participation politique est néanmoins en hausse constante.** En 2024, un quart des jeunes de 15-17 ans ont signé une pétition ou défendu une cause sur Internet<sup>1</sup>. Partout dans le monde, « les enfants s'organisent et agissent pour promouvoir et défendre leurs propres droits et ceux des autres, et il existe des preuves documentées [...] qu'ils le font depuis les années 1800<sup>2</sup>. »

Pour autant, l'opinion publique considère souvent les jeunes générations soit comme dépolitisées, soit comme vectrices d'agitation, plutôt que comme actrices de changement. Confondant défiance avec désintérêt, les adultes oublient parfois que **les enfants et les jeunes sont d'abord exclus de la vie politique en raison de leur âge** : ils ne peuvent pas voter ou se présenter à des élections, mais seront les plus impactés par les effets futurs des décisions politiques. En parallèle, plus d'un français sur deux (64%) considère que la démocratie fonctionne mal en France<sup>3</sup>. La forte abstention et les récentes crises sociales et politiques mettent en évidence une défiance croissante entre les citoyens et leurs représentants politiques, ainsi que **le coût politique, social et économique généré, notamment, par le fait d'exclure une partie de la population de la vie démocratique.** Se sentant peu représentées et mal considérées, les jeunes générations délaissent les formes de participation institutionnelles classiques lesquelles, la plupart du temps, ne leur sont tout simplement pas accessibles.

Pourtant, la participation des enfants et des adolescents à l'élaboration des décisions qui les concernent et à la vie démocratique est un **droit fondamental**. C'est l'un des quatre principes directeurs de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), et un concept indissociable de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant. Dans son rapport sur le sujet, le Défenseur des droits indique que l'absence de prise en compte de la parole de l'enfant représente en soi une forme de violence<sup>4</sup>. Reconnaître les savoirs et les compétences des enfants est donc crucial à la fois pour leur bien-être et leur développement personnel, mais aussi pour défendre leurs droits de manière efficace, en **proposant des politiques publiques et des services adaptés à leurs besoins réels**, et pour promouvoir une démocratie inclusive et attentive à tous les membres de la société.

Alors que les démarches nationales visant à plus de participation citoyenne se multiplient, comme l'ont montré les dernières conventions citoyennes, le Conseil national de la refondation ou encore le grand débat national, les mineurs sont encore trop souvent exclus de ces

dispositifs ou sous-représentés. Lorsque les enfants et les adolescents cherchent à se faire entendre au niveau politique, ils sont confrontés à de nombreux obstacles en raison de leur âge et de leur statut de mineurs. Freins culturel ou technique, manque de moyens, de ressources ou simple impensé, **la prise en compte de leur opinion reste une exception dans le processus politique**, bien qu'ils disposent d'une expertise d'usage spécifique<sup>5</sup>. Quand ils sont consultés, leur voix est souvent limitée aux sujets associés à la jeunesse ou à l'enfance, alors même qu'ils sont légitimes sur bien d'autres sujets. Et lorsque des dispositifs existent, leur fonctionnement n'est pas toujours optimal, et relève parfois davantage de l'éducation civique que d'interfaces qui permettent une réelle mise en application du droit d'être entendu tel que défini par la CIDE. Outre ces difficultés, les enfants et les adolescents peuvent dans certaines circonstances être exposés à des **risques élevés pour leur dignité, leur santé mentale et physique, leur sécurité et leur vie privée** lorsqu'ils cherchent à faire entendre leur voix et à donner leur avis sur l'actualité politique. Les campagnes de dénigrement, voire les insultes, déclenchées sur les réseaux sociaux lors des interventions médiatiques de jeunes activistes montrent bien la difficulté pour une partie des adultes à faire une place aux voix des jeunes générations. Victimes de préjugés, voyant souvent leur parole décrédibilisée, les enfants et les adolescents ont pourtant le droit et l'envie de participer à la vie politique : en 2022, 73 % d'entre eux estimaient qu'ils n'étaient pas assez ou mal associés aux décisions politiques les concernant<sup>6</sup>. Malgré la ratification de la Convention internationale des droits de l'enfant par la France il y a près de 35 ans, **la grande majorité des décisions publiques affectant les enfants continue à être prise sans consulter les intéressés et sans tenir compte de leurs opinions.**

Dans le présent rapport, l'UNICEF France souhaite attirer l'attention des lecteurs sur l'importance d'associer les enfants et les adolescents à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques. Ce document présente les **enjeux, constats et recommandations relatifs à la prise en compte de l'opinion des mineurs dans la décision politique en France.** Alors qu'il existe de nombreux rapports et guides sur les démarches de démocratie participative ou sur la participation politique des jeunes, la recherche, en France, semble encore trop faiblement s'intéresser à la façon dont le droit d'être entendu dans les processus d'élaboration de la décision publique s'exerce spécifiquement au prisme des droits de l'enfant. Ce document s'appuie sur une analyse documentaire, une analyse des normes internationales et nationales pertinentes, et des consultations menées avec des enfants lors de précédents travaux. Il souligne la **nécessité pour les pouvoirs publics français de mettre en place un environnement général permettant une pleine effectivité du droit d'être entendu** au niveau politique, et formule plusieurs recommandations concrètes en ce sens.

1. Millot C., Nedjar Calvet S. (CRÉDOC), Charrault A. (INJEP), 2024, État d'esprit et engagement des jeunes en 2024, Résultats du baromètre DJEPVA sur la jeunesse, INJEP Notes & rapports

2. SKELTON Ann, *Children Being Civilly Disobedient : Peaceful Assembly and International Children's Rights*, A Life Interrupted: Essays in honour of the lives and legacies of Christof Heyns, édité par Frans Viljoen et al, Pretoria University Law Press, 10 janvier 2022

3. Sondage Ifop-Fiducial pour Sud Radio, *Référendums, conventions citoyennes, abstention... Quels regards les Français portent-ils sur l'état de la démocratie dans Hexagone ?*, 2023

4. Défenseur des Droits, *Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte*, 2020

5. L'expertise d'usage désigne les savoirs issus de l'expérience vécue, qui découlent des pratiques propres d'un individu ou d'un collectif et de sa connaissance de son environnement immédiat et quotidien.

6. Dynamique « De la Convention Aux Actes ! », *Les enfants et les jeunes veulent être écouté-e-s*, 2022

# 1 Définitions et repères juridiques

## Démocratie représentative, démocratie participative

La démocratie, du grec *demos* (le peuple), *kratein* (le pouvoir), est définie dans la Constitution française comme « le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple<sup>7</sup>. Par *participation politique*, on entend « l'ensemble des activités, individuelles ou collectives, susceptibles de donner aux gouvernés une influence sur le fonctionnement du système politique<sup>8</sup>. » Cette participation politique peut être plus ou moins conventionnelle et institutionnalisée : vote, militantisme au sein d'un parti politique, mais aussi manifestations, signature de pétition, boycott ou grèves font ainsi partie du répertoire d'actions.

Le concept de démocratie recouvre lui aussi des pratiques bien diverses. On distingue notamment démocratie représentative et participative, démocratie délibérative, démocratie directe... Ces différents types de démocratie peuvent être combinés au sein d'un même système. En France, deux concepts dominent l'approche de la démocratie : la **démocratie représentative** d'abord, ou démocratie indirecte, soit un système politique dans lequel les citoyens élisent librement des représentants qui prennent les décisions politiques en leur nom. Dans notre pays, l'histoire de la démocratie représentative est aussi celle du combat pour le droit de vote : en 1791, le suffrage est d'abord censitaire (réservé aux individus payant un certain montant d'impôt) et masculin. Lorsqu'il devient « universel », il reste en réalité réservé aux hommes. Il faudra attendre 1944 pour que les femmes obtiennent le droit d'être électrices et éligibles, la France étant parmi les derniers pays européens à leur accorder le droit de vote. Les militaires obtiendront le droit de vote en 1945, les ressortissants des colonies en 1956, et l'ensemble des majeurs sous tutelle en 2019. Depuis le traité de Maastricht de 1992 qui instaure une citoyenneté européenne, les étrangers ayant la nationalité d'un

autre pays de l'Union européenne peuvent voter et se présenter aux élections municipales et européennes. Malgré ces avancées, le droit de vote reste à ce jour inaccessible aux mineurs. Le seuil d'âge pour être électeur a néanmoins varié avec le temps, pour concerner des populations de plus en plus jeunes : passé de 30 ans à 25 ans en 1830, il est abaissé à 21 ans en 1848 puis à 18 ans en 1974. A ce jour, une quinzaine de pays à travers le monde autorisent le vote dès l'âge de 16 ans, de façon différenciée en fonction des élections concernées.

Le deuxième concept dominant, notamment face à la hausse de l'abstention aux élections et à l'affaiblissement de la confiance entre les Français et leurs représentants, est la **démocratie dite « participative »**. Elle désigne « l'ensemble des dispositifs, politiques, démarches qui visent à associer les citoyens au processus de décision politique<sup>9</sup> ». On peut citer notamment les budgets participatifs, les conseils de quartier, les jurys citoyens, les procédures de concertation et de débat public... Institutionnalisées dans les années 1980-1990 par plusieurs textes de lois<sup>10</sup>, les démarches de démocratie participative sont protéiformes : certaines relèvent de l'expérimentation, d'autres sont inscrites dans la loi, certaines associent les individus avant même le lancement d'un projet, d'autres uniquement dans son évaluation, certaines sont ponctuelles et d'autres pérennes... En 1969, la sociologue américaine Sherry Arnstein propose le concept d'*échelle* de la participation citoyenne pour faciliter la lisibilité du concept, approche qui éclaire encore les réflexions sur la démocratie participative aujourd'hui. Arnstein distingue trois paliers dans les démarches participatives, qui correspondent à des degrés d'influence croissante des citoyens sur la prise de décision : d'abord la *manipulation*, ou la « non-participation », qui n'a pas pour objectif de

7. Constitution française du 4 octobre 1958

8. BRAUD Philippe, Sociologie politique, 14ème édition, 2020

9. <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/279196-la-democratie-participative-par-loic-blondiaux>, consulté le 30 juillet 2024

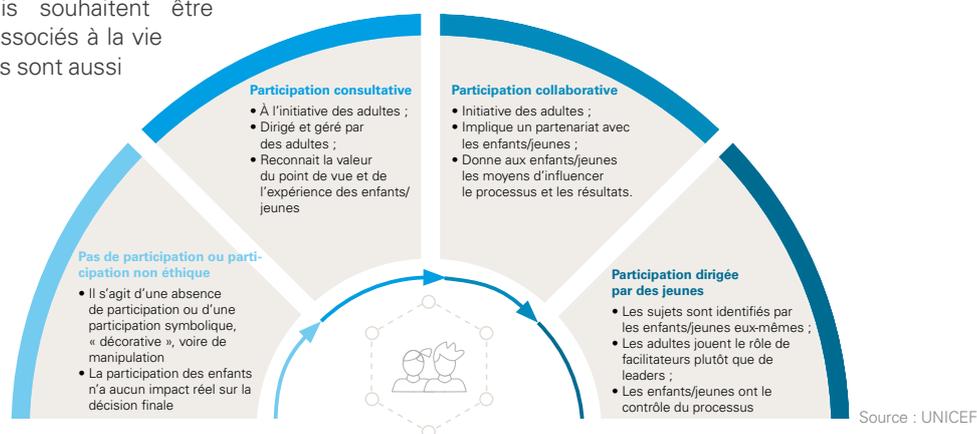
10. C'est par exemple le cas avec la loi Barnier en 1995, qui crée la Commission nationale du débat public afin de consulter les citoyens sur les grands projets d'infrastructures ayant un impact sur l'environnement. On peut également citer la loi Voynet de 1999, qui instaure les conseils de développement à l'échelle intercommunale, ou encore la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui instaure obligatoirement des conseils de quartiers dans les communes de 80 000 habitants et plus.

permettre aux individus de peser dans la décision mais peut en donner l'illusion, puis la *coopération symbolique*, qui permet aux personnes d'avoir accès à l'information et de se faire entendre à travers la consultation mais sans certitude que leur avis sera pris en compte, et enfin les démarches de co-construction, de délégation de pouvoir ou de contrôle de la décision, qui correspondent au pouvoir effectif des citoyens. Quel que soit le niveau d'implication des citoyens, **la démocratie participative se présente comme une modalité complémentaire de prise de décision pour les décideurs.**

Dans un contexte de forte tension sociale et de défiance d'une partie des citoyens envers le politique, ces dernières années ont vu naître de nombreuses initiatives visant à associer davantage les individus à l'élaboration des politiques publiques au niveau national : ainsi des Conventions citoyennes sur le climat en 2019-2020 puis sur la fin de vie en 2022-2023, ou encore du Grand débat et des Conseils nationaux de la Refondation. Plusieurs organes institutionnels publics sont même dédiés à la participation citoyenne : c'est le cas de la délégation interministérielle pour la transformation publique (DITP), créée par décret en septembre 2015<sup>11</sup>, et tout particulièrement du Centre interministériel pour la participation citoyenne (CIPC), qui accompagne les services de l'Etat dans la mise en place de démarches participatives. C'est également le cas du Conseil économique, social et environnemental (CESE), troisième assemblée constitutionnelle de la République avec l'Assemblée nationale et le Sénat, réformé en 2021 pour en faire la « chambre de la participation citoyenne <sup>12</sup> ». Enfin, la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995, veille au respect du droit à l'information et à la participation du public sur les projets ou les politiques publiques qui ont un impact sur l'environnement. Malgré la présence de ces acteurs, **les fondamentaux de la participation citoyenne (redevabilité, clarté des objectifs, inclusion des publics éloignés...) ne sont pas toujours respectés**, suscitant parfois des interrogations quant à la qualité des initiatives et l'impact réel des opinions des citoyens associés. Ainsi, si 83 % des Français souhaitent être davantage associés à la vie publique<sup>13</sup>, ils sont aussi

68 % à estimer que les démarches de participation citoyenne ne servent à rien car on ne tiendra pas compte de leur avis<sup>14</sup>. Outre cette problématique, on peut regretter le **manque de représentativité de ces démarches, qui associent très faiblement les enfants et les adolescents** alors même qu'ils constituent un cinquième de la population en France. Au niveau local également, la période récente a vu émerger une multiplicité de dispositifs de participation citoyenne : concertations sur des projets, conseils citoyens, budgets participatifs, conseils de jeunes, participation citoyenne via des plateformes numériques... Un rapport sénatorial<sup>15</sup> met en exergue la hausse des moyens consacrés par les collectivités territoriales aux démarches participatives : en 2018, 16 % des collectivités accordaient entre 3 et 5 équivalents temps plein (ETP) à ces dispositifs, contre le double (32 %) en 2021. Pour autant, la plupart de ces démarches restent basées sur l'information et la consultation des habitants, sans aller jusqu'à la co-construction. Et là encore, mis à part les dispositifs spécifiquement pensés pour les publics jeunes, ces espaces de participation à la vie politique restent majoritairement réservés aux adultes.

En 1992, l'universitaire Roger Hart en 1992 adapte l'échelle de Sherry Arnstein aux démarches participatives menées avec des enfants, observant que la plupart des nations démocratiques ne reconnaissent pas la capacité des enfants à s'exprimer en leur nom. Pour lui, « *une nation est démocratique dans la mesure où ses citoyens sont impliqués, en particulier au niveau de la communauté. La confiance et la compétence pour s'impliquer doivent être progressivement acquises par la pratique. C'est pour cette raison que les enfants devraient avoir de plus en plus d'occasions de participer dans toute démocratie en devenir, et en particulier dans les nations déjà convaincues qu'elles sont démocratiques*<sup>16</sup> ». Son modèle sera à son tour repris par le spécialiste des droits de l'enfant Gerison Lansdown. Elle établit plusieurs formes d'implication des enfants et des adolescents à la décision, allant de la non-participation à la participation dirigée par les enfants, les différents niveaux pouvant être associés entre eux :



11. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031194412/>, consulté le 25 juillet 2024

12. <https://www.lecese.fr/content/la-reforme-du-cese-est-adoptee-au-parlement-queles-evolutions-pour-le-conseil>, consulté le 20 juillet 2024

13. *Les Français et la concertation citoyenne*, Sondage OpinionWay pour Etat d'esprit – Stratis, décembre 2021

14. *Ibid*

15. Rapport d'information n° 520 (2021-2022) de Mme Françoise GATEL et M. Jean-Michel HOULLEGATTE, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, *Pour une nouvelle dynamique démocratique à partir des territoires : la démocratie implicative.*, déposé le 17 février 2022

16. HART Roger, *Children's Participation: From Tokenism To Citizenship*, UNICEF, 1992

## La participation des enfants à la vie politique : un droit garanti par la CIDE

Adoptée en 1989 et ratifiée par la France l'année suivante, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) est alors largement acclamée comme une réalisation marquante en matière de droits humains. Pour la première fois, un instrument juridique affirme le rôle des enfants en tant qu'acteurs sociaux, économiques, politiques, civils et culturels. Le texte reconnaît que l'enfant est un être humain complet, et non pas uniquement un adulte en devenir. Cela induit un changement culturel profond puisque la Convention fait de l'enfant un sujet de droit, avec un pouvoir d'agir propre, et non plus uniquement un objet de protection. On reconnaît ainsi aux enfants des droits dits "libertés", qui visent à assurer leur protection mais aussi à favoriser leur émancipation. Quatre principes directeurs guident l'application, la mise en œuvre et l'interprétation de la Convention : la non-discrimination ; l'intérêt supérieur de l'enfant ; le droit de vivre, de survivre et de se développer ; et enfin le **droit de l'enfant d'être entendu**.

Principe directeur de la CIDE, droit fondamental de l'enfant, le droit d'être entendu est détaillé dans l'article 12 de la Convention :

1. *Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.*
2. *À cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.*

La Convention reconnaît ainsi le droit et la capacité des enfants et des adolescents à influencer les actions et les décisions qui ont un impact sur

leur vie ou toutes autres questions les intéressant. Ce droit s'étend à toutes les actions et décisions qui affectent la vie des enfants : dans la famille ou structure d'accueil, à l'école, dans les communautés locales, mais aussi en matière de politiques publiques nationales. Il s'applique à la fois aux enfants en tant qu'individus (par exemple dans les procédures administratives ou judiciaires qui les concernent) et en tant que groupe (par exemple les enfants d'un même pays, d'un même genre, d'un même quartier, etc.).

Le droit d'être entendu est étroitement lié à la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, défini à l'article 3, puisqu'il constitue un critère dans l'évaluation de cet intérêt. Le Comité des droits de l'enfant indique ainsi que « l'article 3 ne saurait être correctement appliqué si les composantes de l'article 12 ne sont pas respectées<sup>17</sup> » : autrement dit, prendre en compte l'opinion des enfants est essentiel pour mettre en place des mesures véritablement conformes à leur intérêt. Au-delà de sa dimension symbolique, **le texte contraint juridiquement les États parties, dont la France, à prendre en compte les opinions des mineurs dans les questions qui peuvent avoir une influence sur leur vie.**

Si les enfants ne jouissent pas des mêmes droits politiques que les adultes, ils ont en revanche le droit de participer aux décisions relatives à la communauté politique. Le comité des droits de l'enfant souligne que « [leurs] opinions [...] peuvent apporter de nouvelles perspectives et des données d'expérience, et il devrait en être tenu compte lors de la prise de décisions, de l'élaboration des politiques et de l'élaboration des lois ou des mesures ainsi que lors de leur évaluation<sup>18</sup> ». Il ajoute que « le concept de participation souligne que l'inclusion des enfants ne devrait pas être uniquement une mesure ponctuelle, mais le point de départ d'un échange étroit entre les enfants et les adultes sur l'élaboration des politiques, des programmes et des mesures dans tous les contextes pertinents de la vie des enfants<sup>19</sup> ».

### Droit d'être entendu, droit à la participation

Bien qu'elle ne figure pas dans l'article 12 de la CIDE, la formule « droit à la participation » est largement utilisée pour désigner les multiples formes d'implication des enfants dans les décisions, via « *des processus continus, qui comprennent le partage d'informations et le dialogue entre enfants et adultes, sur la base du respect mutuel, et par lesquels les enfants peuvent apprendre comment leurs vues et celles des adultes sont prises en compte et influent sur le résultat de ces proces-*

*sus*<sup>20</sup> ». Pour autant, la notion de « droit à la participation » est souvent confondue avec la liberté d'expression, ou encore avec l'idée d'engagement des enfants et des jeunes. Il est cependant nécessaire de distinguer ces concepts : **le droit à la participation implique une redistribution du pouvoir entre adultes et enfants et la possibilité pour les enfants d'exercer une influence dans les prises de décisions.** L'engagement en faveur d'une cause, par exemple via le bénévolat, n'implique pas toujours

17. Comité des droits de l'enfant, *Le droit de l'enfant d'être entendu*, Observation générale n°12, 2009

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

pour les enfants l'effectivité du droit d'être entendu. **Être engagé ne signifie pas nécessairement être écouté, bien que les deux concepts soient liés.**

De la même manière, le droit pour les enfants d'être entendu est étroitement lié aux articles de la CIDE relatifs aux libertés et aux droits civils, en particulier l'article 13 (droit à la liberté d'expression), 14 (liberté de pensée, de conscience et de religion), à l'article 15 (liberté d'association) et à l'article 17 (droit d'accès à l'information). Toutefois, ces dispositions établissent des droits distincts. Dans son Observation générale n°12, le Comité des droits de l'enfant précise que « l'article 13, qui consacre la liberté d'expression, énonce le droit d'avoir et d'exprimer des opinions et de rechercher et de recevoir des informations par quelque moyen que ce soit. Il porte sur le droit de l'enfant de ne pas être soumis par l'État partie à des restrictions en ce qui concerne les opinions qu'il a ou exprime. Par conséquent, il impose aux États parties de s'abstenir de toute ingérence dans l'expression de ces opinions, ou dans l'accès à l'information, tout en protégeant le droit d'accès aux moyens de communication et au dialogue public. L'article 12, en revanche, consacre le droit de l'enfant d'exprimer des opinions sur des questions précises l'intéressant et son droit de prendre part aux mesures et

aux décisions qui ont des incidences sur lui ou sur sa vie. L'article 12 fait obligation aux États parties d'adopter le cadre juridique et les mécanismes nécessaires pour faciliter la participation active de l'enfant à toutes les mesures qui le concernent et à la prise de décisions, et de tenir dûment compte des opinions qui sont exprimées<sup>21</sup> ».

Malgré le caractère juridiquement contraignant de la CIDE, les enfants rencontrés lors d'ateliers menés par l'UNICEF France témoignent, pour la plupart, n'avoir jamais eu l'occasion d'exprimer leur avis sur des questions qui ont une incidence sur leur vie<sup>22</sup>.



jeune du focus group Mayotte, juin 2024

**Les grands pensent que les jeunes vont proposer du n'importe quoi, que nous les jeunes on ne pense pas à l'avenir et que ce n'est pas très important de nous écouter.**



## Une forte impulsion au niveau européen

Outre la CIDE, plusieurs autres textes internationaux consacrent le droit pour les mineurs de participer à la vie politique : c'est le cas de la **Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne**, texte de référence pour la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes. Dotée d'une portée juridique identique à celle des traités, la Charte est contraignante pour les États membres, et tout citoyen peut s'en prévaloir en cas de non-respect de ces droits par un texte européen. Dans son article 24 consacré aux droits de l'enfant, le texte indique « Les enfants [...] peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité<sup>23</sup> ».

Au niveau européen toujours, plusieurs textes non contraignants soulignent également la nécessité d'associer les enfants et les adolescents à la construction des politiques publiques. **La Charte européenne sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale**, élaborée dès 1992 par le Congrès de pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe puis révisée en 2003 en collaboration avec les jeunes eux-mêmes, encourage notamment les collectivités locales et régionales à mettre en place des organes consultatifs de la jeunesse. Si elle n'est pas un instrument juridiquement contraignant, elle a été suivie par l'adoption d'une recommandation en faveur de sa mise en

œuvre qui implique que les États membres ont l'obligation morale de l'appliquer. Plus récemment, la **recommandation du Conseil des ministres de l'Union européenne relative à la promotion de la participation politique des jeunes à la vie démocratique** en Europe invite les États membres à « permettre et faciliter l'élaboration de processus de participation, tels que les conseils de la jeunesse, en étroite collaboration avec les autorités publiques locales et régionales en vue de donner aux jeunes la possibilité de faire entendre leur voix dans les processus de prise de décision aux niveaux local et régional<sup>24</sup> ». De nombreuses **recommandations du Conseil de l'Europe** vont également en ce sens : c'est le cas de la Recommandation relative à la citoyenneté et la participation des jeunes à la vie publique (2006), de la Recommandation sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans (2012), de celle sur la protection de la société civile de la jeunesse et des jeunes et le soutien à leur participation aux processus démocratiques (2022).

Ce dernier texte met en évidence le rôle clé des jeunes générations pour revitaliser la démocratie, alors que le Comité des Ministres a fait part de sa profonde préoccupation pour la sécurité démocratique en Europe « face à la réduction de l'espace dévolu à la société civile résultant, notamment, des lois et politiques restrictives et des mesures d'aus-

21. *Ibid.*

22. Défenseur des droits, *Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte*, 2020

23. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2012

24. Résolution du Conseil des ministres de l'Union européenne relative à la promotion de la participation politique des jeunes à la vie démocratique en Europe, 2015

térité prises récemment par les États membres<sup>25</sup> ». Le document rappelle aux États membres qu'ils doivent soutenir le développement d'une citoyenneté active des jeunes et investir pour renforcer leurs compétences en matière de démocratie et

leur confiance dans les institutions démocratiques. Il encourage notamment les États à abaisser l'âge minimal de vote, à utiliser les formes de participation numérique, ou encore à former les fonctionnaires impliqués dans les politiques de jeunesse.

## Regard international

Créé en 2016, l'outil d'évaluation de la participation des enfants élaboré par le Conseil de l'Europe<sup>26</sup> a pour objectif de soutenir les États pour leur permettre de respecter la Recommandation sur la participation des enfants et des jeunes de moins de 18 ans (2012). Il propose 10 indicateurs permettant aux États de procéder à une évaluation de base de la mise en œuvre de la recommandation, d'identifier les mesures nécessaires pour mieux la respecter, et enfin de mesurer les progrès accomplis dans le temps. Des indicateurs *structurels*, des indicateurs de méthode et des indicateurs de résultat ont été élaborés, chacun étant assorti de critères d'évaluation gradués. Trois grands objectifs sont identifiés : protéger le droit de participer, sensibiliser au droit de participer, et créer des espaces de participation. L'indicateur placé prioritairement concerne la protection légale du droit d'être entendu. Il stipule « la protection juridique du droit des enfants de participer figure dans la Constitution et la législation nationales ».

Alors que l'implémentation du droit pour les enfants d'être entendus reste limitée depuis l'adoption de la CIDE, l'outil d'évaluation représente une avancée majeure pour mesurer les progrès en matière de participation des enfants et des jeunes. Si plusieurs outils permettent de mesurer la *qualité* des démarches participatives - qu'elles soient conduites avec des enfants ou des adultes - cet outil permet d'adopter une approche plus structurelle pour mesurer l'effectivité du droit d'être entendu. A ce jour, il a été mis en œuvre en Estonie, en Irlande, en Roumanie, en Italie ou encore en Bulgarie.

## En France, un cadre légal insuffisamment protecteur

Contrairement à certains États tels que la Finlande, la Belgique, l'Autriche ou l'Irlande, la Constitution française ne mentionne pas le droit de l'enfant à voir son opinion prise en compte sur les décisions l'intéressant. Plusieurs articles de la CIDE ont néanmoins été reconnus d'applicabilité directe par le Conseil d'État et la Cour de cassation. C'est le cas de l'article 3 sur l'intérêt supérieur de l'enfant : en 2019<sup>27</sup>, le Conseil constitutionnel a indiqué qu'il résultait des 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> alinéas du préambule de la Constitution de 1946 une exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans son rapport sur le sujet<sup>28</sup>, le Défenseur des droits souligne qu'« une disposition légale ou réglementaire de droit interne n'est [...] pas nécessaire pour invoquer l'atteinte à ce droit en l'absence de possibilité pour l'enfant d'être entendu. Toutefois, l'article 12 est encore peu invoqué devant les juridictions internes et son applicabilité directe est insuffisamment connue. » Malgré cette méconnaissance, la législation s'est peu à peu mise en conformité avec la CIDE : plusieurs textes juridiques soutiennent ainsi le principe de prise en compte de l'opinion des enfants en matière pénale ou civile, dans le champ de la protection de l'enfance, ou encore en matière de santé. Pour autant, **les références juridiques relatives au droit de l'enfant de participer à la construction des politiques publiques restent**

**rares**. Le droit français reconnaît deux formes de participation des enfants et des jeunes à la vie politique : **instaurée en 2017, la loi « Égalité et Citoyenneté » encourage le développement de conseils de jeunes dans les collectivités territoriales**, et rend obligatoire un dialogue régulier entre jeunes et pouvoirs publics pour la construction des politiques concernant les jeunes. L'article 54 indique :

« III. Les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'État, les régions, les départements, les communes et les collectivités territoriales à statut particulier font l'objet d'un processus annuel de dialogue structuré entre les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics. Ce débat porte notamment sur l'établissement d'orientations stratégiques et sur l'articulation et la coordination de ces stratégies entre les différents niveaux de collectivités territoriales et l'État<sup>29</sup> ».

L'article 55, qui vise à inciter les collectivités locales à mettre en place des conseils d'enfants et de jeunes, modifie la première partie du code général des collectivités territoriales :

« Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale peut créer un conseil

25. Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la protection de la société civile de la jeunesse et des jeunes, et le soutien à leur participation aux processus démocratiques, 2022

26. <https://rm.coe.int/outil-d-evaluation-de-la-participation-des-enfants/1680471d84>

27. Décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019

28. Défenseur des droits, Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte. 2020

29. Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

de jeunes pour émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse. Cette instance peut formuler des propositions d'actions. Elle est composée de jeunes de moins de trente ans domiciliés sur le territoire de la collectivité ou de l'établissement ou qui suivent un enseignement annuel de niveau secondaire ou post-baccalauréat dans un établissement d'enseignement situé sur ce même territoire. L'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes ne doit pas être supérieur à un. Ses modalités de fonctionnement et sa composition sont fixées par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale<sup>30</sup> ».

Ces avancées, bien qu'importantes, restent toutefois insuffisantes au regard de la réalité des pratiques et des freins culturels à l'œuvre. Par

ailleurs, faute d'un décret d'application de l'article 54, la mise en place du dialogue structuré connaît d'importantes variations suivant les régions<sup>31</sup>. En outre, **aucun critère de qualité n'est défini par la loi Egalité et citoyenneté pour la mise en place de ces démarches participatives**. En 2023, lors du sixième examen périodique de la France par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, celui-ci a recommandé à la France de prendre des mesures pour assurer la mise en œuvre de ce droit dans les décisions, politiques et plans publics qui concernent les enfants ; de former les professionnels travaillant avec et pour les enfants ; de mettre en place des programmes de sensibilisation à l'attention du grand public sur le droit d'être entendu ; de veiller à ce que les organismes d'enfants soient dotés de ressources suffisantes pour faciliter leur engagement dans les processus législatifs nationaux.



© UNICEF/UN0547129/Elwyn-Jones

30. Ibid

31. MOALIC M., PARISSÉ J., *Les politiques de jeunesse des conseils régionaux. Politiques sectorielles, dynamiques transversales et gouvernance partenariale*, INJEP, Notes & rapports/rapport d'étude, 2022

# 2 Les enjeux de la participation des enfants à la vie politique

La participation des enfants à la vie politique est non seulement importante car elle constitue un droit fondamental, mais elle présente également de nombreux avantages pour les individus, pour les politiques publiques et pour la démocratie en tant que système politique. Il s'agit également d'un enjeu de représentation : la qualité

d'une démocratie se mesure à l'étendue de la participation des citoyens, or les enfants et les adolescents représentent 1 habitant sur 5 en France. Il est donc indispensable que leurs intérêts puissent être considérés et qu'ils puissent s'exprimer sur les choix politiques.

## Le développement du bien-être et des capacités

À condition qu'elle soit correctement mise en œuvre<sup>31</sup> et que les enfants perçoivent l'impact de leur parole, la participation des enfants aux décisions renforce leur bien-être. L'exercice du droit d'être entendu favorise une meilleure conscience de soi (grâce aux possibilités d'explorer sa propre identité et ses points de vue), une plus grande estime de soi (lorsque ses paroles et actions sont considérées par les autres) et une plus grande confiance en soi (grâce au développement de la communication et des compétences sociales dans les interactions de groupe). Les enfants consultés par l'UNICEF indiquent par exemple associer leur implication dans des manifestations à des sentiments de liberté, d'indépendance, d'autonomisation et d'appartenance<sup>33</sup>. L'exercice du droit d'être entendu entraîne ainsi des **bénéfices personnels à long terme significatifs pour les enfants mobilisés**. La participation à la vie politique et à la gouvernance a d'ailleurs été définie comme l'une des 8 dimensions du bien-être par la commission Stiglitz, Sen et Fitoussi, mise en place en 2008 à l'initiative du gouvernement français pour élaborer de nouveaux indicateurs de progrès social.

Outre le sentiment de bien-être, la participation des enfants à la vie politique leur permet d'acquérir de nouvelles compétences telles que la prise de parole en public, la gestion des conflits, l'empathie ou encore le travail de groupe. En d'autres termes, **exercer leur droit d'être entendus permet aux enfants de renforcer leur pouvoir d'agir – ou empowerment**, et constitue un levier essentiel vers l'indépendance et l'autonomie.

Enfin, les démarches participatives menées avec des enfants sont également bénéfiques pour les adultes : ces derniers peuvent apprendre beaucoup à travers l'écoute des enfants, faire évoluer leurs pratiques et mentalités. La mise en place de ce dialogue contribue aussi à améliorer le climat entre adultes et enfants. Au-delà de ces avantages, **la prise en compte de l'opinion des enfants en tant qu'acteurs sociaux à part entière est aussi une question profondément éthique**, mêlant justice sociale, dignité et droits humains : dans une démocratie, tous les individus, aussi jeunes soient-ils, ont le droit de contribuer au débat public.

## Le renforcement de la protection des enfants

Si la protection des enfants est souvent considérée comme prioritaire par rapport à l'écoute de leur parole, ces deux droits sont

en réalité indissociables et d'égale valeur. **Avoir des mécanismes qui permettent aux enfants d'être entendus est indispensable pour leur**

32. Voir annexe X Les 9 conditions de la participation

33. *Manifester librement et en toute sécurité : le maintien de l'ordre dans les rassemblements impliquant des enfants*, UNICEF, 2024

**donner les moyens de dénoncer les situations de violences**, d'injustice ou de discrimination dont ils sont victimes ou témoins, y compris lorsqu'ils tentent de faire entendre leur voix au niveau politique. En tant que public particulièrement vulnérable, ils ont d'autant plus besoin d'espaces pour signaler les violations de leurs droits sans crainte d'être sanctionnés ou de ne pas être crus. En ce sens, le droit à la participation des enfants est un puissant levier pour renforcer leur protection en tant qu'individus et en tant que groupe social.

**La confiance en soi et les informations acquises via les processus de participation renforcent la capacité des enfants à revendiquer leurs propres droits** et à défendre ceux des autres, en étant moins dépendants du soutien des adultes – et donc moins vulnérables. L'accès aux espaces d'expression politique revêt une importance supplé-

mentaire pour les enfants qui subissent des formes multiples et entrecroisées de discrimination et de marginalisation<sup>34</sup> : le droit à la liberté de réunion pacifique<sup>35</sup>, défini à l'article 15 de la CIDE et étroitement lié à l'article 12, joue un rôle clé dans l'autonomisation des communautés et des individus les plus vulnérables. Manifester, se rassembler, offre aux enfants la possibilité de lutter collectivement contre la discrimination et contre l'exclusion et d'exprimer publiquement leurs opinions, y compris celles qui sont contraires aux intérêts politiques, économiques ou sociaux établis<sup>36</sup>.

Entre participation et protection, il s'agit donc d'un processus dynamique dans lequel les adultes ont la responsabilité de protéger les enfants, en les écoutant et en respectant leurs points de vue, tout en leur donnant les moyens de contribuer à la protection de leurs propres droits<sup>37</sup>.



garçon, du focus group de Mayotte, juin 2024

**C'est important d'échanger des idées entre grands et petits parce que nous on vit des choses que les adultes ne vivent pas. Ils ne partent pas à l'école avec nous, ils ne savent pas ce qu'il se passe sur la route.**



## Un facteur d'amélioration durable des politiques publiques

Lorsqu'on leur en donne l'opportunité, qu'on leur fournit les informations et le soutien nécessaires, les enfants et les adolescents sont en mesure d'apporter un point de vue unique sur leurs vies, leurs besoins et leurs préoccupations. Cette notion d'« expertise d'usage », soit une expertise qui s'appuie sur le vécu et l'expérience du quotidien, est d'ailleurs au cœur des démarches de participation citoyenne. La prise en compte de cette expertise est fondamentale pour réduire l'écart entre la manière dont les pouvoirs publics conçoivent les politiques et la manière dont les enfants - qui en sont aussi des usagers et bénéficiaires – s'en saisissent. **En consultant les enfants, les décideurs peuvent plus facilement cibler leurs besoins réels, et donc améliorer l'efficacité, la pertinence et la durabilité des politiques et services publics.** En outre, la parti-

cipation des enfants au débat public a un impact positif généralisé : **leurs propositions profitent fréquemment aux autres publics vulnérables**, comme démontré par le chercheur Francesco Tonucci, théoricien de la « ville à hauteur d'enfant ». Par exemple, rendre les transports en commun plus accessibles ou créer des supports d'informations faciles à comprendre peut aussi être utile pour les personnes âgées, les publics allophones, les personnes en situation de handicap... Enfin la participation des enfants et des adolescents à la vie politique peut conduire les sociétés à des développements démocratiques conséquents : les mobilisations des jeunes générations en faveur du climat, partout à travers le monde, ont permis une meilleure prise en compte des enjeux climatiques aux niveaux mondial, national et local.

34. « Les enfants marginalisés sont ceux qui sont exclus des opportunités civiques, culturelles, économiques, politiques, sociales et/ou éducatives offertes aux autres enfants. Cela peut être dû à des facteurs individuels, familiaux et externes - tels que (mais sans s'y limiter) l'appartenance ethnique, le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, le statut de migrant ou de réfugié, l'identité autochtone, la violence (à la maison, dans les communautés, dans les institutions), la toxicomanie, le racisme, les inégalités économiques, la stigmatisation, le placement en institution, les situations de rue, le fait d'être dans des contextes fragiles et humanitaires, les conflits avec la loi et/ou les membres de la famille proche en conflit avec la loi, ou encore les enfants qui s'occupent eux-mêmes d'enfants. Dans l'approche par les droits humains, les enfants marginalisés sont donc ceux qui subissent des violations multiples de leurs droits et/ou ceux qui sont le moins en mesure de faire valoir leurs droits. », *Manifester librement et en toute sécurité : le maintien de l'ordre dans les rassemblements impliquant des enfants*, UNICEF, 2024

35. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies définit le droit de réunion pacifique comme « le rassemblement non violent de personnes à des fins spécifiques, principalement pour l'expression d'opinions » [...] qu'elles se déroulent à l'extérieur, à l'intérieur et en ligne ; dans l'espace public ou dans des lieux privés, ou qu'elles combinent plusieurs de ces modalités. Ces réunions peuvent prendre de nombreuses formes, à savoir notamment celles de manifestations, protestations, rassemblements, défilés, sit-in, veillées à la bougie et mobilisations éclair. Elles sont protégées [...] qu'elles soient statiques, comme les piquets, ou mobiles, comme les défilés ou les marches. » - Observation générale n° 37 (2020) sur le droit de réunion pacifique

36. *Manifester librement et en toute sécurité : le maintien de l'ordre dans les rassemblements impliquant des enfants*, op. cit.

37. LANSDOWN G, International developments in children's participation, in *Children, young people and social inclusion*, 2006

## Un levier d'apaisement social et de cohésion

Dans un contexte d'abstention croissante et alors que la démocratie représentative tire sa légitimité du vote, les démarches de participation citoyenne ont rapidement été identifiées comme un moyen de renforcer l'efficacité, mais aussi la *légitimité* de l'action publique. **Pour les jeunes générations en particulier, qui présentent une forte défiance à l'égard des représentants politiques et ont le sentiment que leurs préoccupations ne sont pas prises en compte, la mise en place d'un dialogue avec les décideurs peut permettre d'apaiser le climat social** – à condition que les enfants et les adolescents soient réellement pris au sérieux. En effet, si la participation politique des jeunes générations est majoritairement protestataire, c'est notamment en raison de leur marginalisation sociale, économique et politique : ils n'ont pas accès aux décideurs, ne peuvent pas voter, et n'ont donc que très peu d'espaces pour faire entendre leurs voix de manière pacifiée. Dans sa contribution écrite suite aux révoltes urbaines de l'été 2023, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) note que les jeunes ayant participé à ces mouvements considèrent que la violence est la seule façon d'être entendus, notamment parce qu'ils n'ont pas accès à d'autres formes d'expression et de dialogue avec les pouvoirs publics : « l'interdiction de manifestations pacifiques en juillet dernier est aussi venue restreindre les modalités pacifiques d'expression de cette colère. La sociologie des mouvements sociaux montre que l'expression se radicalise lorsque les canaux de protestation pacifique sont fermés et lorsque les institutions

sont peu réceptives à l'écoute des colères<sup>38</sup>. Si de nombreux émeutiers ont été encouragés par un effet de groupe, le COJ indique que « les jeunes impliqués dans ces épisodes de violence ont particulièrement ciblé des institutions publiques [...], ce qui vient souligner un rapport conflictuel avec l'Etat, les institutions et les pouvoirs publics ». Cette colère à l'encontre des institutions et des représentants de l'autorité publique est également soulignée par les différentes analyses de chercheurs en sociologie et sciences politiques, selon lesquels cette réaction violente procéderait d'un sentiment d'injustice et de relégation sociale<sup>39</sup>. Plus qu'un « réarmement civique de la jeunesse<sup>40</sup> » visant à rétablir l'autorité, **la clé est de mettre en place un véritable dialogue entre les jeunes générations et les décideurs**, et de reconnaître les enfants et les adolescents comme partie intégrante de notre société.

Solution efficace pour améliorer les relations entre les jeunes citoyens et les acteurs publics, les démarches participatives peuvent aussi être des **lieux de mixité générationnelle, sociale et culturelle**. En facilitant les échanges et en créant la coopération, ces espaces peuvent contribuer au changement d'attitude et à faire tomber les préjugés et stéréotypes entre différents groupes : citoyens et élus, jeunes et moins jeunes, professionnels et usagers. En ce sens, ils peuvent aussi permettre de renouer le dialogue intergénérationnel, essentiel à la cohésion sociale.

## Un outil pour renforcer la démocratie

Outre la meilleure acceptabilité des politiques publiques et le changement de regard sur les capacités des jeunes générations, **le fait d'impliquer les enfants et les adolescents dans la construction, le suivi et l'évaluation des politiques publiques peut avoir pour effet de les initier et de les intéresser davantage aux enjeux démocratiques**. Avoir la possibilité d'agir pour l'intérêt général, de faire une différence positive, de représenter ses pairs et d'avoir une responsabilité envers eux contribue à l'apprentissage **des valeurs démocratiques**. Cela peut permettre de développer un sentiment d'appartenance, de solidarité et de responsabilité dès l'enfance. Adopter cette approche de la citoyenneté dès le plus jeune âge est bien plus efficace que d'opérer un transfert de pouvoir soudain à l'âge de 18 ans. Cela favorise aussi la participation à la vie démocratique sur le long terme, par l'acquisition d'une conscience civique progressive. Par ailleurs, la connaissance de ses droits, du fonctionnement des institutions et du processus de dialogue politique, mais aussi la compréhension des responsabilités des élus sont

autant d'éléments essentiels au bon fonctionnement d'une démocratie.

Outre cet impact sur l'acquisition de compétences démocratiques, la mise en œuvre du droit à la participation des enfants peut **renforcer la responsabilité des décideurs politiques**. En effet, si les enfants ont un accès direct aux décideurs ou un espace pour faire entendre leurs voix, ils sont plus à même de contester les violations de droits et d'exiger des pouvoirs publics qu'ils rendent des comptes. Dans les démarches de participation citoyenne en particulier, la nécessité d'informer les participants de toutes les étapes d'une politique publique et de la manière dont leurs contributions seront traitées nécessite une plus grande transparence de la part des pouvoirs publics. Être impliqués dans l'élaboration d'une politique publique donne également aux enfants et aux adolescents une meilleure visibilité sur ce qui est mis en œuvre ou non par les décideurs, et contribue au renforcement du respect des valeurs d'intégrité et de redevabilité dans l'action publique. En outre, **les compétences**

38. Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, Les révoltes urbaines de l'été 2023 : politique de la ville et participation citoyenne des jeunes des quartiers populaires. Contribution adoptée le 10 juillet 2024.

39. [https://www.senat.fr/fileadmin/Presse/Documents\\_pdf/20240410\\_Essentiel\\_MI\\_Emeutes.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Presse/Documents_pdf/20240410_Essentiel_MI_Emeutes.pdf)

40. Discours d'Emmanuel Macron, 16 janvier 2024

**acquises par la participation citoyenne constituent une opportunité d'avoir les outils et l'information nécessaires pour jouer un rôle plus actif dans la société**, et d'exercer une plus grande pression politique sur les décideurs. Pour préserver les démocraties, les gouvernements ont donc un rôle clé à jouer en veillant à ce que les citoyens aient la conscience et la capacité de contester l'ac-

tion ou l'inaction des pouvoirs publics. La création de ces opportunités pour les enfants, dès leur plus jeune âge, contribue de manière significative à la création d'une gouvernance responsable et transparente, non seulement au niveau du gouvernement mais dans tous les domaines concernant les enfants et les jeunes<sup>41</sup>.



© UNICEF France/ Léa Schneider

41. Lansdown G., *Every child's right to be heard: a resource guide on the UN Committee on the Rights of the Child general comment no. 12, Save the Children et UNICEF, 2011*

# 3 De nombreux freins à l'effectivité du droit à la participation

Malgré les multiples bénéfices que présentent la participation des enfants et des jeunes à la vie politique, et en dépit du cadre légal juridiquement contraignant, l'effectivité de ce droit reste largement insuffisante. Le comité des droits de l'enfant souligne que c'est particulièrement le cas pour « *certains groupes d'enfants, notamment les plus jeunes et les enfants appartenant à des groupes marginalisés et défavorisés, [qui] se heurtent à des obstacles dans la réalisation de ce droit*<sup>42</sup> ». Si les démarches visant à plus de participation citoyenne se multiplient, trop peu de dispositifs inclusifs des enfants sont aujourd'hui proposés. Pourtant, « la pierre angulaire d'une

démocratie juste et efficace est la participation de ses citoyens<sup>43</sup> ». En ce sens, **l'impossibilité pour les enfants et les adolescents de participer à la vie politique représente un véritable déficit démocratique**, qui s'explique par de nombreux obstacles : faiblesse du cadre légal (*voir première partie du présent rapport*), mais aussi absence de données, barrière culturelle, manque de formation, mauvaise qualité des démarches... Les enfants eux-mêmes, qu'ils soient consultés par le HCFEA<sup>44</sup>, par le Défenseur des droits<sup>45</sup> ou par l'UNICEF, mettent en avant le fait que **leur avis et leur parole sont, de manière générale, pas ou peu pris en compte, voire sont instrumentalisés**.



garçon, 16 ans, focus group UNICEF France, novembre 2022

**En tant qu'enfant, on n'est pas vraiment écoutés. On n'a pas de place pour dire ce qu'on a dire dans notre vie quotidienne.**



## Un manque de données sur la participation politique des mineurs

Premier constat, qui justifie notamment la réalisation du présent rapport : **malgré l'existence de multiples organismes susceptibles de produire des données concernant les enfants, la participation des mineurs à la vie politique se heurte à un manque de données**. Si la participation politique des « jeunes » fait l'objet de recherches fiables et récentes qui permettent de bien appréhender les singularités de l'engagement des jeunes générations, **le terme de « jeunesse » ou de « jeunes » est lui-même flou et imprécis et peut désigner des catégories d'âge très diverses**, qui s'intercalent entre l'adolescence et l'âge adulte. Les travaux sociologiques et statistiques délimitent généralement cette période de vie entre les 15 et 29 ans, **ce qui ne permet pas**

**une bonne connaissance des difficultés rencontrées spécifiquement par les moins de 18 ans pour participer à la démocratie**. C'est pourtant tout un groupe social qui n'a pas accès à la première forme de participation politique : le vote. Il semble donc particulièrement intéressant d'observer comment s'expriment les intérêts des mineurs, et comment leurs besoins et préoccupations sont pris en compte s'ils n'ont pas de poids électoral. On peut par ailleurs regretter que ces recherches se concentrent souvent de façon déséquilibrée sur les *pratiques des jeunes en termes de participation politique*, soulignant parfois une forme d'injonction à l'engagement, plutôt que sur les *pratiques des adultes en termes d'écoute* et de considération apportée aux points de vue des jeunes. L'impact

42. Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n°12 sur le droit de l'enfant d'être entendu*, 2009

43. *Engagements citoyens des lycéens*, Enquête nationale réalisée par le Cnesco, septembre 2018

44. Rapport du HCFEA sur la mise en oeuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant, Année 2017.

45. Défenseur des droits, *op.cit.*

des opinions des jeunes est rarement mesuré, et la qualité d'attention des adultes ainsi que les changements qu'ils peuvent opérer, en tant que décideurs, pour intégrer davantage le point de vue des jeunes générations, reste à interroger. Si les sciences sociales ont développé une littérature abondante sur la démocratie participative face à la multiplication des démarches de participation citoyenne, ces recherches font rarement le lien avec les droits de l'enfant. Alors même que les acteurs s'intéressent de plus à plus à l'inclusion des publics vulnérables dans ces dispositifs, **les enfants restent majoritairement oubliés dans les analyses et théories de la démocratie participative tout comme dans sa pratique**. Les documents relatifs au droit à la participation des enfants se concentrent souvent sur la dimension méthodologique du recueil de la parole, outils nécessaires pour les professionnels mais qui doivent être complétés par des études du contexte global, indispensables pour mieux comprendre les obstacles rencontrés et catalyser le changement.

A titre d'exemple, **il n'existe à ce jour aucun recensement officiel des conseils d'enfants et de jeunes en France**, dispositifs pourtant mis en place depuis de nombreuses années. De la même manière, alors même que la France est l'un des rares pays européens à développer autant le champ de l'éducation à la citoyenneté dans le cadre scolaire, et est un pays très consommateur d'évaluation des élèves, nous ne disposons pas d'évaluations approfondies récentes des connaissances, attitudes et engagements civiques des élèves. Ce constat a d'ailleurs conduit le Cnesco, qui parle de « cécité collective » sur les attitudes et engagements civiques des élèves, à mener une étude<sup>46</sup> auprès de 16 000 collégiens et lycéens en 2018. Les dernières enquêtes approfondies du ministère de l'Éducation nationale sur les attitudes citoyennes des élèves renvoyaient en effet au début des années 2000. Par ailleurs, la France ne participe

que depuis 2022 à l'enquête internationale sur l'éducation civique et citoyenne de l'Association internationale pour l'évaluation du niveau de l'éducation (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*). Enfin, il faut souligner que ce manque de données sur la participation politique des enfants rejoint une **carence plus globale en matière de données spécifiquement centrées sur les enfants** : en 2019, un rapport<sup>47</sup> du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age sur le sujet souligne que les recherches sont souvent plutôt centrées sur les familles, alors même que l'effet d'une politique publique sur le parcours individuel peut être différencié entre adultes et enfants.

**En l'absence de données, il est évidemment difficile d'évaluer l'effectivité de ce droit et donc les marges de progression** pour associer les enfants à la construction des politiques publiques. Cette carence contribue à invisibiliser les problématiques liées au droit d'être entendu, et à un défaut de connaissance du public sur le sujet. En 2017, le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age (HCFEA), instance placée auprès du Premier Ministre, recommandait de « développer et partager la recherche sur l'état de la participation des enfants et des jeunes en France et à l'international<sup>48</sup> ». Six ans plus tard, le Comité des Droits de l'Enfant de l'Organisation des Nations Unies, chargé d'observer l'effectivité des droits de l'enfant dans les pays signataires de la CIDE, renouvelait cette recommandation dans ses observations finales à la France en recommandant à l'Etat « de renforcer son système de collecte de données en veillant à ce que les données couvrent tous les domaines visés par la Convention ». **Mal connu, mal compris, et invisibilisé, le droit d'être entendu peine à être perçu comme un droit à part entière** et donc à être considéré pleinement comme un objet de politiques publiques.

## Un frein culturel vis-à-vis de la parole des enfants

Le manque de données disponibles sur la prise en compte de la parole des enfants et des adolescents est aussi le résultat direct du **manque de considération apporté à l'opinion des plus jeunes générations**, considérées d'abord comme des objets de protection soumis à l'autorité des adultes. A titre d'exemple, le Code civil français utilise encore le terme « d'autorité parentale » plutôt que de « responsabilité parentale » en dépit des préoccupations répétées du Comité des droits de l'enfant. Le Comité estime en effet que cette locution n'est « *pas conceptuellement conforme aux droits de l'enfant*<sup>49</sup> » car elle induit une subordination de l'enfant vis-à-vis des adultes, ne permettant pas à l'enfant d'exercer ses droits d'une manière compatible avec le développement de ses capacités. Si la loi du 4 juin 1970



garçon, 9 ans, focus group UNICEF France, novembre 2022

**Quand il y a des désaccords,  
notre parole à moins de valeur  
que celle des adultes.**



transforme la « puissance paternelle » en « autorité parentale », rééquilibrant les droits et devoirs au sein de la famille, il demeure néanmoins une conception très autoritariste de la relation entre parents et enfants, entre adultes et enfants. Cette vision s'appuie sur l'obéissance de l'enfant, dont l'opinion est encore volontiers discréditée dès lors qu'elle ne correspond pas à celle des adultes.

46. *Engagements citoyens des lycéens, op.cit.*

47. *Des données et des études publiques mieux centrées sur les enfants*, Année 2018-2019, HCFEA, Rapport adopté par consensus le 27 juin 2019

48. *Rapport du HCFEA sur la mise en œuvre de la Convention internationale des droits de l'enfant*, Année 2017, HCFEA, Rapport adopté par consensus le 20 février 2018

49. Comité des droits de l'enfant, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, 2016

Les enfants les plus jeunes en particulier, notamment ceux qui ne maîtrisent pas pleinement le langage, font face à des **préjugés négatifs quant à leur capacité d'émettre un avis**, de formuler des propositions pertinentes et de comprendre les enjeux importants. Pourtant, les bébés et les très jeunes enfants sont capables de se forger des opinions et d'émettre des avis<sup>50</sup>, même lorsqu'ils ne peuvent pas les exprimer verbalement. Les formes d'expression changent à mesure que l'enfant grandit, et la nature de leur participation et l'éventail des décisions dans lesquelles ils sont impliqués évoluent nécessairement en fonction de leur âge et de leurs capacités. **La maîtrise ou non d'un langage conforme à celui des adultes ne peut conditionner l'effectivité du droit d'être entendu.** Les droits garantis par la Convention internationale des droits de l'enfant s'appliquent à tous les enfants de moins de 18 ans, sans discrimination. Ainsi, aucun seuil d'âge minimum ne s'applique à l'exercice du droit d'être entendu. Le Comité des droits de l'enfant précise que « *les États parties ne peuvent pas partir du principe qu'un enfant est incapable d'exprimer sa propre opinion. Au contraire, les États parties doivent présumer qu'un enfant a la capacité de se forger une opinion propre et reconnaître qu'il a le droit de l'exprimer ; il n'appartient pas à l'enfant de faire la preuve préalable de ses capacités*<sup>51</sup> ». Il ajoute que « *la recherche montre que l'enfant est capable de se forger une opinion dès le plus jeune âge, même s'il ne peut encore l'exprimer verbalement. Par conséquent, la mise en œuvre intégrale de l'article 12 exige la reconnaissance et le respect des formes non verbales de communication, y compris le jeu, le langage corporel, les mimiques, le dessin et la peinture, par lesquelles les enfants très jeunes montrent leur compréhension, leurs choix et leurs préférences*<sup>52</sup> ». La prise en compte de l'expression de l'enfant doit donc tenir compte de son niveau de maturité, mais **la possibilité d'exprimer son avis ne doit pas être conditionnée par l'âge.** L'implication de l'article 12 ne signifie pas que les enfants décident : **la responsabilité de la prise de décision incombe aux adultes, mais elle doit être éclairée par les opinions des enfants.** Plus le niveau de compétence de l'enfant est élevé, plus il faut accorder de poids à ce qu'il dit. Il s'agit d'un processus graduel de transfert de la prise de décision de l'adulte à l'enfant, au fur et à mesure de l'évolution des capacités de ce dernier. Par ailleurs, il est intéressant de noter que les présupposés rattachés aux capacités des enfants dépendent aussi de l'environnement de l'enfant, et pas uniquement de preuves quant à ce que les enfants sont effectivement capables de faire ou non. Suivant les cultures et les époques, l'autonomie et les niveaux de responsabilité accordés aux enfants diffèrent grandement. Le fait de priver les enfants de la possibilité de participer à la vie politique a justement pour effet de les empêcher de développer les capacités nécessaires à cette participation. Il est donc plus

juste de penser aux ressources disponibles pour permettre aux enfants, même très jeunes, d'exprimer leur opinion, plutôt que d'estimer *a priori* que les capacités de l'enfant ne lui permettent pas d'émettre un avis éclairé.

Au-delà des préjugés sur les capacités des enfants à éclairer utilement la prise de décision, une attitude négative et une forme de dénigrement peuvent aussi être présents à leur égard, notamment lorsqu'ils prennent la parole de leur propre initiative sur des enjeux politiques. Les réactions d'une partie de la population à l'encontre des jeunes militants pour le climat, ou plus récemment les nombreux commentaires négatifs à l'encontre des lycéens mobilisés contre la réforme des retraites en France, illustrent bien la prégnance de ce discours. Comme expliqué par la sociologue Cécile Van de Velde<sup>53</sup>, les critiques ne portent pas tant sur le discours lui-même que sur les émetteurs de ce dernier, ciblés simplement pour ce qu'ils sont : jeunes. On observe donc une **forte contradiction entre les attentes envers la jeune génération : d'une part une décrédibilisation de leur parole lorsqu'ils souhaitent donner leur avis et influencer la décision, de l'autre un jugement négatif pour leur manque d'engagement politique (supposé) et une forme d'injonction à la participation.** Une troisième attitude s'exprime parfois : la responsabilisation excessive des jeunes générations, qui donne lieu à une inversion des rôles entre adultes et enfants. Sur ce dernier point, on peut par exemple mentionner le fait d'attribuer à la jeune génération la responsabilité de résoudre les problèmes liés au changement climatique, pourtant causé par des décisions politiques auxquelles ils n'ont pas pris part.

L'ensemble de ces attitudes, politiques et pratiques sociales qui perpétuent une vision négative des jeunes générations est peu à peu théorisé à travers le **concept d'infantisme**, traduction de l'anglais *childism*, qui désigne « **un préjugé envers les enfants fondé sur la croyance qu'ils appartiennent aux adultes** et qu'ils peuvent (voire qu'ils doivent) être contrôlés, asservis, ou supprimés pour servir les besoins des adultes<sup>54</sup> ». Il s'agit d'un ensemble d'idées reçues systématiques dirigées contre les enfants et adolescents, en raison de leur statut d'enfants. Dans son ouvrage sur le sujet, la pédopsychiatre et sociologue Laelia Benoit indique que si « *certain [adultes] iraient jusqu'à opposer que les enfants n'ont jamais été aussi choyés [...], les préjugés négatifs contre eux non seulement existent, mais sont si fortement ancrés dans notre culture que nous n'en avons pas conscience. Nous sommes quotidiennement témoins et acteurs d'infantisme, mais ses manifestations et effets passent encore inaperçus*<sup>55</sup> ». Alors que les dernières décennies ont permis l'émergence d'un regard plus aiguisé sur la manière dont le genre, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique ou encore la religion d'une personne

50. LANSDOWN G., *Every child's right to be heard: a resource guide on the UN Committee on the Rights of the Child general comment no. 12*, op.cit.

51. Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n°12*, 2009

52. *Ibid*

53. <https://www.slate.fr/story/241159/denigrer-acharner-attaques-jeunesse-engage-contre-reforme-retraites-non-sens-ridicule-lyceens-etudiants-citoyens-discours>, consulté le 11 juillet 2024

54. YOUNG-BRUEHL E., *Childism: Confronting Prejudice Against Children*, Yale University Press, 2012

55. BENOIT L., *Infantisme*, Seuil, 2023

peuvent en faire la cible de discriminations, **les attitudes négatives envers les enfants pour la seule raison qu'ils sont des enfants restent encore trop peu étudiées**. Les rapports disponibles sur les discriminations selon l'âge s'attachent plutôt à souligner les discriminations envers les seniors, désignées par le terme d'âgisme. Pourtant, les stéréotypes et idées reçues dont font l'objet les enfants et les adolescents peuvent bien générer des discriminations : l'âge fait d'ailleurs partie des 25 critères de discrimination interdits par la loi. **Selon le Défenseur des droits, « les discriminations liées à l'âge possèdent également la caractéristique d'être largement invisibles ou tolérées parce qu'elles sont fortement intériorisées et banalisées.**<sup>56</sup>» Le Comité des droits de l'enfant, dans son Observation générale sur le droit d'être entendu, recommande ainsi aux Etats de « combattre les attitudes négatives

qui entravent la pleine réalisation du droit de l'enfant d'être entendu, au moyen de campagnes publiques associant les leaders d'opinion et les médias, pour changer les conceptions traditionnelles de l'enfant<sup>57</sup> ».

En réaction à ces attitudes négatives et préjugés à l'encontre des jeunes générations, les enfants et les adolescents peuvent développer une forme **d'autocensure quant à leur participation politique**. Ainsi, alors qu'ils affirment bien comprendre les questions politiques et les sujets d'actualité, les lycéens se sentent peu légitimes pour participer à la vie politique : seule une minorité d'entre eux (47 %) déclare avoir des opinions politiques qu'il serait intéressant d'écouter<sup>58</sup>. Plus d'un élève de Terminale sur quatre ne s'estime pas du tout, ou peu, capable de participer au système démocratique<sup>59</sup>.



enfant du focus group UNICEF France, novembre 2023

**On a le sentiment de ne pas être écoutés, à tous les niveaux. C'est frustrant car on ne nous écoute pas alors qu'il se passe des choses graves comme le réchauffement climatique. C'est dommage car c'est notre futur qui est en jeu.**



## Un manque d'information et de sensibilisation aux droits de l'enfant, pour les adultes comme pour les enfants

Au-delà du frein culturel évoqué plus haut dans ce document, le manque de données sur la participation politique des mineurs et leur exclusion des espaces de décision politique sont aussi le résultat d'une **connaissance limitée des droits de l'enfant**. Les adultes seraient 68% à connaître peu les droits de l'enfant ou à n'en avoir jamais entendu parler<sup>60</sup>. Dans son enquête sur l'accès aux droits réalisée en 2017, le Défenseur des droits constatait que seulement la moitié des personnes interrogées était en mesure de citer spontanément un des droits de l'enfant, tandis que **le droit de l'enfant d'être entendu n'était pour sa part cité que par 2 % des personnes interrogées**<sup>61</sup>. Cette méconnaissance est partagée par les enfants : **seuls 61,6 % des enfants de 6 à 18 ans en France déclarent pouvoir citer au moins deux droits de l'enfant**<sup>62</sup>, et seulement un jeune de 15 à 18 ans sur dix connaît l'existence de la CIDE<sup>63</sup>. En Guyane, pourtant l'une des régions les plus jeunes de France, les jeunes indiquent ne pas savoir que les adultes doivent prendre en compte leur avis, et

vont parfois jusqu'à estimer que ces derniers les voient de toute façon comme « pas intelligents, immatures ou comme des menteurs<sup>64</sup> ». D'après une étude internationale de 2015<sup>65</sup>, sur 26 pays industrialisés (dont la France), seule l'Ecosse affirmait s'assurer que l'ensemble des enseignants étaient formés à la question des droits de l'enfant et qu'ils étaient familiers avec la CIDE, alors même que la CIDE était déjà inscrite au programme scolaire en France.

En tant que signataire de la CIDE, **l'Etat français se doit pourtant non seulement d'appliquer les droits de l'enfant sur son territoire, mais aussi de faire connaître ces droits** « par des moyens actifs et appropriés, aux adultes comme aux enfants<sup>66</sup> ». Dans ses observations finales de juin 2023, le Comité des Droits de l'Enfant recommandait à la France de « sensibiliser le public et les enfants à la Convention et au Protocole facultatif [...] sur l'ensemble de la France métropolitaine et des territoires d'outre-mer<sup>67</sup> ». Cette recommanda-

56. [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=19577](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=19577)

57. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°12, 2009

58. Cnesco, *Engagements citoyens des lycéens : enquête nationale réalisée par le Cnesco*. Rapport scientifique, 2018

59. *Ibid*

60. Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits*, Volume 4, Place et défense des droits de l'enfant en France, 2016

61. Défenseur des Droits, *Enquête sur l'accès aux droits : place et défense des droits de l'enfant en France*, 2017

62. UNICEF France, *La jeunesse à bonne école ?*, Consultation nationale des 6-18 ans, 2021

63. Défenseur des droits, *Enquête sur l'accès aux droits*, op.cit

64. *Grandir dans les Outre-mer. Etat des lieux des droits de l'enfant*, UNICEF France, 2023

65. JEROME L, EMERSON L, LUNDY L and ORR K, *Teaching and learning about child rights: a study of implementation in 26 countries*, UNICEF, 2015

66. Convention internationale des droits de l'enfant, article 42

67. Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France, 2016

tion a également été portée par l'UNICEF France auprès du Conseil supérieur des programmes dans le cadre de la réforme de l'enseignement moral et civique (EMC). Si les nouveaux programmes, publiés au Bulletin officiel en juin 2024, comportent des avancées notables dans la place accordée aux droits de l'enfant, l'absence d'objectifs liés à la CIDE dans les enseignements du lycée reste préoccupante. En effet, une éducation continue aux

droits de l'enfant est essentielle à la création d'un environnement respectueux des principes fondamentaux de la CIDE. Il y a ainsi une continuité forte entre l'apprentissage sur les droits et leur mise en pratique concrète. Par ailleurs les nouveaux programmes mêlent fréquemment les notions de « droits et devoirs », ce qui peut entraîner un défaut de compréhension sur le caractère inconditionnel des droits de l'enfant et des droits humains.

### Droits et devoirs : quelques précisions

Les droits de l'enfant sont **universels** (ils concernent chaque enfant), **inaliénables** (il ne peuvent pas s'acheter, se prendre, se donner, se vendre), **inhérents** (chacun les a dès la naissance), **indivisibles** (ils sont connectés à tous les autres droits), et surtout **inconditionnels** : ils ne dépendent pas des devoirs, des responsabilités accomplies ou non par l'enfant. Bien que les « droits et devoirs » soient souvent pensés comme interdépendants, remplir certains devoirs n'est donc pas une condition pour obtenir ou pour exercer ses droits garantis par la CIDE. Cela ne veut pas dire qu'un droit est sans limitation : ses limites sont celle du respect des droits d'autrui et de l'ordre public, en accord avec les règles établies par les Etats.

UNICEF utilise le terme « détenteurs de devoirs » pour désigner les Etats et les adultes qui ont des devoirs envers les enfants en vertu de la CIDE, ainsi que le terme « titulaire de droits » en référence aux enfants.



enfant du focus group UNICEF France, novembre 2022

**Si on ne connaît pas nos droits, on ne peut pas les défendre et on ne peut pas savoir quand ils ne sont pas respectés.**

### Une méconnaissance du fonctionnement des institutions

Quand bien même les enfants disposeraient d'informations suffisantes sur leurs droits, et seraient donc plus facilement en mesure de les revendiquer, leur capacité d'action politique est entravée par leur méconnaissance du fonctionnement des institutions et du rôle qu'ils peuvent jouer dans le processus démocratique. Ces éléments sont pourtant indispensables pour se saisir pleinement de sa citoyenneté. Le sentiment de maîtriser les sujets d'actualité et d'être en capacité d'intervenir dans la vie de la cité, ainsi qu'une forte confiance dans les institutions (gouvernement, instruments électoraux...), sont en effet indissociables d'un engagement civique réel plus développé.

L'école joue un rôle crucial dans l'intégration à la vie politique, à la fois par l'enseignement théorique et par la mise en pratique du droit d'être entendu. Pourtant, le récent rapport sénatorial sur la redynamisation de la culture citoyenne<sup>68</sup> indique que **malgré les réformes successives de l'EMC, l'enseignement moral et civique actuel ne permet pas de comprendre le fonctionnement des institutions**. Ce constat a également été mis en lumière

par la Cour des comptes<sup>69</sup>, qui pointe la contradiction entre les fortes exigences envers l'EMC et les faiblesses structurelles à sa bonne mise en œuvre. Sur le papier, la France est pourtant un grand pays d'éducation à la citoyenneté<sup>70</sup> : cours d'éducation civique dès l'âge de 6 ans et tout au long de la scolarité primaire et secondaire, démocratie scolaire via la participation d'élèves élus par leurs pairs dans les instances de gouvernance des établissements, possibilité de s'investir dans des responsabilités au sein des établissements (tutorat, maisons des lycéens, journal scolaire, etc.)... Mais malgré ces investissements, « le lien entre les lycéens, les institutions et la vie citoyenne semble s'effriter<sup>71</sup> ». Ainsi, **un élève de Terminale sur quatre n'a pas du tout, ou peu, confiance dans le système démocratique**<sup>72</sup>. Près de 4 élèves sur 5 déclarent faire peu, ou pas du tout, confiance au gouvernement. De même, seuls 13 % des élèves de Terminale font confiance aux partis politiques. Dans la pratique, la Cour des comptes relève que l'enseignement moral et civique est confronté à de multiples obstacles : horaire réglementaire mal respecté, approche trop théorique, rares évaluations, cloisonnement disci-

68. CABANEL Henri au nom de la mission d'information Culture citoyenne, *Jeunesse et citoyenneté : une culture à réinventer*, 2022

69. Cour des comptes, *La formation à la citoyenneté*, octobre 2021

70. BOZEC G, *Éducation à la citoyenneté à l'école : politiques, pratiques scolaires et effets sur les élèves*. Rapport scientifique, Cnesco, 2016

71. Cnesco, *Engagements citoyens des lycéens*, op.cit

72. Ibid

plinaire, faiblesse de la formation initiale et continue des enseignants... L'enseignement moral et civique constitue bien souvent une variable d'ajustement. En ce sens, la réforme des programmes ainsi que le doublement des heures dédiées à cet enseignement, annoncés en 2023 par le ministère de l'Éducation nationale, constituent une opportunité pour renforcer les connaissances des élèves. Dans sa lettre de saisine, le ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse demandait d'ailleurs au Conseil supérieur des programmes (CSP) de renforcer la connaissance du fonctionnement des institutions françaises et européennes. L'UNICEF France a plaidé pour y inclure des informations sur les compétences et statuts propres aux collectivités ultramarines, alors que les collectivités territoriales d'Outre-mer sont marquées par des spécificités directement corrélées à une plus faible participation politique<sup>73</sup>. Ce manque d'informations a un impact direct sur le sentiment de légitimité des élèves en matière politique : **à la veille de leur majorité citoyenne, seuls 37 % des lycéens se sentent en capacité d'intervenir dans la vie politique**<sup>74</sup>.

En plus d'un enseignement théorique, un apprentissage par la pratique, par exemple à l'aide de simulations parlementaires, de rencontres avec les élus, de visites d'institutions républicaines, ou autres outils concrets gagnerait à être développé. Certaines classes en bénéficient déjà mais cette approche pratique n'est pas généralisée. Pourtant, maîtriser des connaissances civiques est un préalable nécessaire, mais non suffisant, à l'intégration politique. Selon le Cnesco « pour participer

à la vie de la cité, mieux vaut avoir eu une expérience citoyenne jeune, dès l'âge scolaire<sup>75</sup> ». Les élèves eux-mêmes sont d'ailleurs en demande d'un apprentissage pratique<sup>76</sup>. Cette recommandation est également portée dans les rapports du CESE et du Sénat, pour qui des conventions entre l'Éducation nationale et les institutions pourraient être un outil intéressant.

Par ailleurs, apprendre aux enfants et aux adolescents comment fonctionne la démocratie ne doit pas avoir pour seul objectif de préparer les enfants et les adolescents à l'exercice de leur citoyenneté une fois adultes. Il s'agit aussi de **leur donner les moyens de se saisir de leur droit à la participation politique en tant qu'enfant, d'exercer une citoyenneté active dès à présent**. Il peut s'agir par exemple de les informer des modalités de participation des enfants à la vie publique locale (conseil municipal, départemental ou régional d'enfants ou de jeunes), de la possibilité et des manières de contacter le député de leur circonscription, de leur droit d'organiser des manifestations pacifiques s'ils souhaitent défendre une cause... Même au sein des instances de participation qui leur sont dédiées, les enfants et les jeunes ne bénéficient pas toujours d'un bon niveau d'information. Ainsi, seulement 27% des membres de Conseils municipaux d'enfants ou de jeunes interrogés par l'INJEP<sup>77</sup> indiquent avoir reçu une ou plusieurs formations au cours de leur mandat, même si ces espaces restent des lieux d'apprentissage et d'acquisition de connaissances sur la vie politique et le fonctionnement des institutions.



garçon, 13 ans, focus group UNICEF France, novembre 2022

**Ce serait bien que les députés fassent des interventions dans les écoles, les collèges et les lycées pour expliquer ce qu'ils font, qu'on comprenne mieux leur travail et qu'on puisse leur proposer des idées.**



## Un manque d'informations destinées aux enfants sur l'actualité politique

Au-delà d'un enseignement théorique et pratique sur le fonctionnement de la démocratie, **la participation des enfants et des adolescents à la vie politique est conditionnée par l'accès à des informations adaptées à leur âge et à leurs capacités sur l'actualité politique**. Si les enfants et les jeunes ont bien la *capacité* d'exprimer leurs besoins et préoccupations et d'émettre des recommandations, ou encore de

faire des choix éclairés en matière politique, ils ne disposent pas aujourd'hui des ressources suffisantes pour exercer leur droit. On entend par informations adaptées aux enfants « des informations adaptées à l'âge, au degré de maturité, à la langue et qui tiennent compte des différences culturelles et de genre<sup>78</sup> ». Il peut s'agir d'une version d'un autre document spécialement adaptée aux besoins des enfants et des adolescents ou d'un support

73. Voir partie 5 du présent document

74. Cnesco, Engagements citoyens des lycéens, *op.cit*

75. *Ibid*

76. Avis CESE, *Le renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique*, décembre 2021.

77. TUCCI I. (coord.), RECOTILLET I., BERTHETT, BAUSSON S., 2021, Conseils de jeunes et participation : étude auprès des collectivités et de jeunes engagés, avec la collaboration de Bidart C. et Foundi L., INJEP Notes & rapports/Rapport d'étude

78. Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour une justice adaptée aux enfants, adoptées le 17 novembre 2010, ligne directrice 2

produit spécifiquement pour une audience cible d'enfants et d'adolescents. Simplement rendre l'information disponible ne signifie pas qu'elle est

accessible : la façon dont elle est présentée doit prendre en compte l'âge de l'enfant, sa capacité de compréhension mais aussi les circonstances.

garçon, 15 ans, focus group UNICEF France, novembre 2022

**On n'est pas assez informés sur l'actualité politique alors que ça a souvent un impact sur notre vie présente ou future. Aujourd'hui les informations sont surtout disponibles dans des journaux télévisés pour adultes, ce n'est pas adapté aux enfants et aux jeunes. Les jeunes sont beaucoup sur les réseaux sociaux ; c'est important d'informer en s'adaptant aux supports utilisés par les jeunes, comme les comptes Instagram ou TikTok.**

Pour autant, « quelle parole officielle et publique s'adresse directement aux enfants ? », interrogeait le HCFEA en novembre 2022<sup>79</sup>. Malgré la multiplicité des décisions politiques ayant directement un impact sur leurs vies quotidiennes, **peu de discours politiques s'adressent directement aux enfants et aux adolescents**. Il ne suffit pourtant pas de parler *des* enfants ; il est nécessaire de parler *aux* enfants. Si l'Assemblée nationale et le Sénat ont développé des versions juniors de leurs sites internet, il reste très difficile pour les enfants et les adolescents de trouver des supports

informatifs fiables, à jour et adaptés sur l'actualité politique et le travail des décideurs. Cela pourrait par exemple prendre la forme de versions en facile à lire et à comprendre (FALC) des projets et propositions de loi, ce qui bénéficierait par ailleurs à d'autres catégories plus vulnérables de la population, notamment aux personnes en situation de handicap, dyslexiques, âgées ou encore maîtrisant mal la langue française. Les enfants eux-mêmes ont d'ailleurs déjà émis cette idée lors d'une édition du Parlement des enfants.

filles, 17 ans, focus group UNICEF France, novembre 2023

**Il faudrait diffuser des rapports sur le travail des députés pour sensibiliser les collégiens/lycéens. [...] On pourrait aussi mettre en place au moins une fois par an un rendez-vous avec les députés en circonscription, un temps dédié aux enfants. Cela permettrait de pouvoir les rencontrer tel jour à tel endroit pour parler de la condition de l'enfant et faire remonter à l'Assemblée.**

**L'enjeu est particulièrement fort face à la montée des fake news**, et alors que les jeunes générations utilisent fréquemment les réseaux sociaux pour s'informer. En effet, malgré les préjugés sur le désintérêt des jeunes générations pour l'actualité politique, **les jeunes sont en demande de contenus pour s'informer sur l'actualité** : en 2023, seuls 3%<sup>80</sup> des adolescents interrogés déclarent ne pas s'informer de l'actualité. Au contraire, plus de 84% des jeunes interrogés déclarent consulter la télévision et les réseaux sociaux pour s'informer. Même si, malgré les idées reçues, les 12-17 ans sont plus méfiants que les moins de 40 ans face aux informations circulant sur les réseaux sociaux<sup>81</sup>, internet peut faciliter la diffusion d'informations erronées, volontairement ou

non. Pour le Conseil de l'Europe, « *la propagande, la désinformation et les infox peuvent polariser l'opinion publique, promouvoir l'extrémisme violent et les discours haineux et, en fin de compte, saper les démocraties et réduire la confiance dans les processus démocratiques*<sup>82</sup> ». L'éducation aux médias et à l'information (EMI), créée par la loi pour la refondation de l'école de la République en 2013 et indispensable pour permettre aux enfants d'aiguiser leur esprit critique, est pourtant insuffisamment intégrée à l'enseignement. Sujet transversal intégré aux programmes d'enseignement moral et civique, et non discipline à part entière, **l'EMI reste un enseignement aux moyens limités**. Les élèves qui en ont bénéficié se disent néanmoins très satisfaits : 90% des élèves des filières

79. HCFEA, *Droits de l'enfant : quel chemin parcouru et comment avancer ?* Rapport du Conseil de l'enfance et de l'adolescence adopté le 24 novembre 2022

80. CLEMI, *Les pratiques informationnelles des adolescents 2023*, Janvier 2024

81. CLEMI, *op. cit.*

82. <https://www.coe.int/fr/web/campaign-free-to-speak-safe-to-learn/dealing-with-propaganda-misinformation-and-fake-news>, consulté le 04/07/2024

professionnelles pensent que les cours les ont aidés à mieux s'informer, à repérer les fake-news et à renforcer leur vigilance dans ce qu'ils publient

eux-mêmes ; 61 % des élèves des filières générales et technologiques le pensent également<sup>83</sup>.

## Regard international

Depuis 2005, le gouvernement fédéral allemand a conçu un portail jeunesse qui comporte des informations adaptées aux enfants à partir de 12 ans sur les questions politiques du moment, et leur permet d'établir un dialogue direct avec les responsables politiques. L'outil permet aux enfants de se tenir informés des questions politiques du moment, d'effectuer des recherches, d'élaborer des stratégies d'actions, d'appeler au changement et de se soutenir mutuellement<sup>84</sup>.

## Un déficit de formation des adultes

Manque d'information, manque de sensibilisation, mais aussi manque de *formation* : malgré la bonne volonté de certains professionnels et responsables politiques, la difficulté des adultes à écouter les enfants peut parfois résulter d'une crainte de mal faire et d'un sentiment d'illégitimité à recevoir la parole des enfants<sup>85</sup>. De nombreux professionnels ou élus consultés témoignent ainsi de leur envie de mettre en œuvre des démarches participatives avec des enfants et des adolescents, mais du **manque de formations, d'outils et de référentiels** pour les guider. Ce manque de savoir-faire et d'accompagnement est un obstacle majeur à la mise en place de démarches participatives : selon l'INJEP<sup>86</sup>, l'absence de conseils de jeunes dans les collectivités est d'abord expliquée par le manque de moyens humains et financiers. Faute de compétences suffisantes dans l'accompagnement des jeunes, les communes préfèrent ne pas mettre en place ce dispositif. **Les pratiques participatives, en particulier avec des enfants et des jeunes, requièrent en effet des compétences spécifiques.** Le comité des droits de l'enfant a ainsi élaboré **neuf prescriptions de base pour la mise en œuvre du droit de l'enfant d'être entendu**, mettant en exergue la nécessité de former les adultes au recueil de la parole de l'enfant : « *Pour faciliter effectivement la participation des enfants, les adultes ont besoin de se préparer, de posséder certaines compétences et de recevoir un appui, par exemple d'acquérir des aptitudes à l'écoute des enfants, au travail avec les enfants et à l'instauration d'une participation efficace des enfants eu égard à l'évolution de leurs capacités. Les enfants peuvent concourir eux-mêmes en qualité de formateurs ou de facilitateurs à sensibiliser à la manière de promouvoir une participation efficace*<sup>87</sup> ». Il ne suffit pas d'écouter les enfants ; lors du travail avec les enfants, les adultes doivent être vigilants au vocabulaire utilisé, aux vulnérabilités spécifiques des enfants, à la considération apportée à leur parole, à la redevabilité qui leur est due. La façon dont les enfants s'em-

parent de ces espaces dépendra en grande partie de la façon dont leur parole aura été entendue, valorisée et suivie d'effets. Or si les démarches de démocratie participative sont de plus en plus guidées par des méthodes visant à en garantir la qualité, l'étanchéité entre l'écosystème de l'innovation démocratique et les politiques publiques relatives à l'enfance ne permet pas aux acteurs ne bénéficier d'expertises croisées. La formation des acteurs se fait donc le plus souvent « sur le tas », par la pratique. En 2023, **70 % des élus et agents des collectivités ayant participé aux ateliers sur le droit à la participation menés par l'UNICEF France indiquaient ainsi n'avoir jamais suivi de formation sur le sujet.** Ce constat est également partagé par le Défenseur des droits, qui indique que les animateurs des Conseils municipaux d'enfants et de jeunes témoignent de « ***l'inexistence d'une formation officielle et continue satisfaisante sur les missions suivantes : aider les enfants à participer, à gérer des projets variés, connaître les droits de l'enfant, faciliter le dialogue entre les enfants et les services municipaux, animer un groupe, organiser des événements. Il en résulte une multiplicité de dispositifs expérimentaux, reprenant des méthodologies variées, faute d'une connaissance partagée et aboutie***<sup>88</sup> ».

Pour remédier à ce déficit, plusieurs initiatives ont été mises en place par des organisations d'éducation populaire ou de défense des droits de l'enfant telles que l'UNICEF, l'ANACEJ, les Francas ou encore SOS Villages d'enfants. Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) propose également des modules de formation dédiés, mais pour le Défenseur des droits, « ces dispositifs de formation manquent de visibilité et de portage auprès de l'ensemble des professionnels<sup>89</sup> ». La méconnaissance de la Convention internationale des droits de l'enfant et **le manque de formation sur la mise en œuvre de démarches participatives avec des enfants entrave non seulement l'effectivité**

83. CLEMI, *op. cit.*

84. Dr Anne CROWLEY, Prof. Cath LARKINS, Luis Manuel PINTO. *Ecouter, agir, changer. Manuel du Conseil de l'Europe sur la participation des enfants*, Conseil de l'Europe, 2020

85. Défenseur des droits, Prendre en compte la parole de l'enfant, *op. cit.*

86. TUCCI I. (coord.), RECOLLLET I., BERTHETT, BAUSSON S., 2021, Conseils de jeunes et participation : étude auprès des collectivités et de jeunes engagés, avec la collaboration de Bidart C. et Foundi L., INJEP Notes & rapports/Rapport d'étude.

87. Comité des droits de l'enfant, Observation générale n°12, *op. cit.*

88. Défenseur des droits, *op. cit.*

89. *Ibid*

**du droit d'être entendu, mais aussi la mise en place d'une participation de qualité.** Les professionnels et les institutions peuvent ainsi omettre d'effectuer un retour d'information aux enfants concernant la prise en compte de leurs propositions, les formats des échanges peuvent ne pas être suffisamment adaptés aux envies et besoins des enfants, les informations mal distribuées... Tout cela a un impact sur le niveau d'engagement des enfants et peut s'avérer contre-productif : un processus participatif mal mis en œuvre peut ainsi nuire aux enfants et aux adolescents, en leur

donnant le sentiment qu'ils ne sont pas véritablement pris au sérieux.

Dans son dernier examen de la mise en œuvre de la CIDE par la France, le Comité des droits de l'enfant recommandait à l'Etat français « de dispenser régulièrement une formation continue approfondie aux professionnels travaillant avec et pour les enfants [...] sur le droit de l'enfant d'être entendu, et de mettre en place des programmes de sensibilisation à l'intention du grand public<sup>90</sup> ».

## Un difficile accès aux espaces de participation politique

**M**algré tout, les jeunes générations, bien qu'elles ne constituent pas un groupe homogène, participent de plus en plus à la vie politique. En dépit des idées reçues, elles ne sont pas dépolitisées ou désengagées mais participent différemment au débat public : participation à des actions collectives, mobilisation en ligne...

Pour le sociologue Laurent Lardeux, « *s'il y a bien un désenchantement politique avec une perte de confiance dans les partis et les élus, nous observons dans le même temps un réenchantement démocratique qui se manifeste par une participation forte des nouvelles générations à des formes plus alternatives d'engagement*<sup>91</sup> ».

## Le vote, premier mode de participation politique mais inaccessible aux mineurs

**S**i elle s'explique en partie par une remise en cause de la verticalité du pouvoir, **cette participation alternative peut également s'expliquer par le fait que les enfants et les adolescents n'ont tout simplement pas accès à certains modes de participation politique, dans une démocratie représentative où la participation se manifeste d'abord par le vote.** Pourtant, les jeunes considèrent le vote comme le moyen le plus efficace de faire entendre leur voix, devant la mobilisation en ligne ou la participation via des mouvements politiques comme les syndicats ou les partis<sup>92</sup>. Depuis plusieurs années, de nombreux pays ont autorisé les jeunes de 16 et 17 ans à choisir leurs représentants lors des élections, qu'elles soient européennes, présidentielles ou municipales. C'est par exemple le cas en Allemagne, en Ecosse et au Pays de Galles pour les élections locales, en Belgique, en Autriche, en Allemagne, à Malte et en Grèce pour les élections européennes, en Argentine, au Brésil, à Cuba, en Indonésie ou encore Nicaragua pour l'ensemble des élections. **Le Comité des droits de l'enfant, bien qu'il n'ait pas officiellement pris position sur l'âge de vote, a d'ailleurs félicité les États qui ont abaissé leur âge de vote à 16 ans**<sup>93</sup>. Il s'agit également d'une recommandation du Parlement européen, qui demande aux États membres d'envisager l'harmonisation de l'âge minimal des électeurs à 16 ans afin de garantir une plus grande égalité aux citoyens de l'Union lors des élections. Réaffirmée dans sa résolution législative du 3 mai

2022 sur l'élection des députés au Parlement européen au suffrage universel direct<sup>94</sup>, cette mesure a aussi fait l'objet d'une **proposition adoptée par la Conférence sur l'avenir de l'Europe** initiative soutenue par le Président Emmanuel Macron et permettant à des citoyens de toute l'Europe de formuler des recommandations. Un tiers de chacun des panels de citoyens européens était composé de jeunes âgés de 16 à 25 ans. En France, cette mesure a fait l'objet de plusieurs propositions de lois au Sénat et à l'Assemblée nationale et d'un avis favorable du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Plusieurs fois rejetée en raison de sa supposée contradiction avec l'exigence constitutionnelle de coïncidence entre les majorités électorale et civile, **la majorité électorale a en réalité déjà été dissociée de la majorité civile sous la Constitution actuelle** : avant 1974, le droit de vote avait été accordé aux jeunes de dix-huit ans titulaires de la Légion d'honneur, de la Médaille militaire ou de la Croix de guerre à titre personnel, ainsi qu'aux jeunes qui avaient accompli le service national, alors qu'il n'était accordé qu'aux individus de 21 ans pour le reste de la population. Le président de la République Emmanuel Macron s'est dit prêt à abaisser l'âge de vote de 18 à 16 ans, tout en conditionnant cette mesure à une participation électorale massive des 18-25 ans. Malgré un rebond de la participation aux législatives de 2024, la France connaît en effet une hausse de l'abstention continue et généralisée depuis 1958. Si l'abstention des jeunes est particulièrement forte, l'ensemble

90. Comité des droits de l'enfant, *Observations finales sur les sixième et septième rapports combinés de la France*, 2023

91. [https://www.lemonde.fr/campus/article/2024/03/10/vincent-tiberi-politiste-et-laurent-lardeux-sociologue-le-vote-des-jeunes-n-a-pas-disparu-mais-il-est-devenu-intermittent\\_6221165\\_4401467.html](https://www.lemonde.fr/campus/article/2024/03/10/vincent-tiberi-politiste-et-laurent-lardeux-sociologue-le-vote-des-jeunes-n-a-pas-disparu-mais-il-est-devenu-intermittent_6221165_4401467.html) consulté le 03/07/2024

92. <https://www.jean-jaures.org/publication/les-francais-et-l'engagement/>, consulté le 03/07/2024

93. Child Rights International Network, *Age is Arbitrary: Setting Minimum Ages*. Discussion Paper, 2016

94. Résolution législative du Parlement européen du 3 mai 2022 sur la proposition de règlement du Conseil portant élection des députés au Parlement européen au suffrage universel direct

des catégories d'âge sont donc concernées par une baisse de la mobilisation. Au-delà de l'âge, l'abstention en France est également très liée au niveau de diplôme et de revenu, au genre, au territoire : on retrouve parmi les abstentionnistes une forte proportion de personnes sans diplômes ou à faible niveau de revenu, de femmes<sup>95</sup>, ou encore de personnes vivant dans les territoires ultramarins.

La plus faible participation des jeunes aux élections s'explique par plusieurs raisons : perte de confiance à l'égard des institutions traditionnelles et des partis, citoyenneté plus distante, mais aussi problématique persistante de la mal-inscription, sentiment de légitimité inégalement distribué ou encore mauvaise maîtrise des enjeux politiques. Néanmoins **la principale raison de l'abstention des jeunes reste la mal-inscription sur les listes électorales**, comme démontré par un rapport d'information de l'Assemblée nationale sur le sujet<sup>96</sup>. Inscrits sur des listes qui ne correspondent pas à leur commune de résidence, les jeunes voient leur capacité à voter entravée par la distance géographique, à un âge où la mobilité résidentielle est forte. Abaisser l'âge de vote à 16 ans permettrait de minimiser les obstacles causés par la mobilité mais aussi de profiter du contexte scolaire pour mieux informer ces primo-votants sur les enjeux des élections européennes, les sources d'informations disponibles ou encore les modalités de vote. Il a été démontré que ces deux facteurs encouragent la participation électorale<sup>97</sup>. Par ailleurs, **les études et recherches sur l'abstention montrent que les premiers votes sont cruciaux : plus les citoyens prennent l'habitude de voter tôt, plus ils votent durablement et régulièrement tout au long de leur vie**<sup>98</sup>. En Autriche, 90% des jeunes entre seize et dix-huit ans ont exercé leur droit de vote après que celui-ci leur ait été accordé<sup>99</sup>. Des résultats également positifs ont été observés lorsque la Norvège a autorisé les jeunes de 16 et 17 ans à voter aux élections locales de 2011, avec un taux de participation plus élevé que celui des primo-votants plus âgés<sup>100</sup>. Enfin d'autres études ont montré **qu'abaisser le droit de vote à 16 ans stimule l'intérêt politique** : dans un texte comparant les niveaux d'intérêt politique de jeunes autrichiens de 16-17 ans en 2004 et 2008 (soit avant l'abaissement et après), le niveau d'intérêt a augmenté significativement, passant de 31 % à 62 %<sup>101</sup>.

Au-delà de son effet sur l'abstention, l'abaissement de l'âge de vote à 16 ans aux élections contribuerait à une **prise de décision politique plus juste et plus équilibrée**, en rétablissant l'équilibre générationnel du corps électoral et en améliorant la repré-

sentativité de la population en son sein. Cela pourrait contribuer à orienter les décisions politiques d'une façon plus adaptée aux attentes et aux préoccupations des jeunes générations. Surtout, les jeunes de 16 et 17 ans ont la capacité de participer au processus électoral, preuve en est leur mobilisation par le biais d'initiatives civiques, mais aussi la législation actuelle qui présume de leur compétence dans de nombreux domaines. Autorisés à travailler et assujettis à l'impôt le cas échéant, libres de demander leur émancipation, de créer ou adhérer à une association, de reconnaître un enfant et d'exercer la pleine autorité parentale, de conduire - une activité qui affecte les autres membres de la société dans laquelle ils vivent et qui nécessite des capacités de prise de décision qui peuvent faire la différence entre la vie et la mort -, ils sont considérés capables de faire des choix éclairés et de démontrer des capacités de prise de décision rationnelles sur de nombreux sujets. Les études suggèrent également que les jeunes utilisent un plus large éventail de sources d'information politique pour s'informer avant de voter que les autres groupes d'âge<sup>102</sup>. En revanche, **ils n'ont pas accès à des informations et ressources satisfaisantes sur les institutions françaises et européennes**. A l'occasion des élections européennes de 2024, 75% des jeunes ont indiqué qu'ils auraient plus envie d'aller voter s'ils étaient mieux informés par les enjeux du scrutin<sup>103</sup>. D'autres dispositifs de participation politique, mais trop rares et souvent peu qualitatifs

Exclus par la démocratie représentative, les mineurs sont aussi largement sous-représentés dans les initiatives de démocratie participative et leur participation à l'élaboration des politiques publiques reste un impensé majeur. A titre d'exemple, le plan d'action national initié par la France dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), bien qu'ambitieux, ne comporte **aucun engagement pour favoriser l'inclusion des enfants et des adolescents au processus démocratique**, alors même que ces engagements doivent permettre « d'impliquer l'ensemble de la population dans les processus démocratiques et de créer une participation citoyenne plus étendue et représentative<sup>104</sup> ».

Plusieurs initiatives intéressantes ont néanmoins émergé au niveau institutionnel, et peuvent permettre de changer les pratiques et les mentalités. Le développement progressif de conseils d'enfants et de jeunes dans les collectivités territoriales, la mise en place d'un collège d'enfants au sein du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), l'abaissement de l'âge pour soutenir ou engager une pétition au CESE (passé

95. MUXEL Anne, *Abstention : défaillance citoyenne ou expression démocratique ?*, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 23 (Dossier : La citoyenneté) - février 2008

96. Rapport d'information fait au nom de la mission d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale, n° 4790, déposé le mercredi 8 décembre 2021.

97. Wagner, Markus, David Johann and Sylvia Kritzing. Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. *Electoral Studies* 31/2, Juin 2012/96.

98. Cécile Braconnier et Jean-Yves Dormagen, *La démocratie de l'abstention*, Paris, Folio Gallimard, 2007

99. Wagner, Markus, David Johann and Sylvia Kritzing. Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. *Electoral Studies*

100. Odegard, Guro, Johannes Bergh and Jo Saglie. *Why Did They Vote? Voting at 16 and the Mobilization of Young Voters in the 2011 Norwegian Local Election*. Institute for Social Research. May 2015.

101. Zeglovits, Eva. "Zeglovits / Zandonella-1- "Political interest among young Austrians before and after lowering voting age." (2011).

102. The Scottish Parliament. *Stage 1 Report on the Scottish Elections (Reduction of Voting Age) Bill*. Devolution (Further Powers) Committee. 4th Report, Session 4. 20th May 2015.

103. *Les Jeunes et les élections européennes de 2024*, sondage IFOP pour l'Anacej, Jeunes Européens France et Animafac, mai 2024

104. Ministère chargé du Renouveau démocratique, *Plan d'action national pour la France 2024-2026*, Partenariat pour un gouvernement ouvert, mars 2024

de 18 à 16 ans), ou encore l'installation d'un collège des enfants et des adolescents associé au Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), sur lequel l'UNICEF a travaillé en lien avec les services concernés, constituent ainsi des signaux encourageants. D'autres actions plus ponctuelles sont également intéressantes, notamment les échanges entre enfants et députés de la Délégation aux droits des enfants à l'Assemblée nationale dans le cadre de lois sur les enfants et le numérique en 2024, la charte parlementaire des droits de l'enfant initiée par le collectif AEDE et le Groupe Enfance en 2018, les permanences citoyennes mensuelles ouvertes aux mineurs mises en œuvre par la Présidente de l'Assemblée nationale, ou encore le Conseil des ministres des enfants. Malgré ces initiatives, on remarque l'absence d'une approche systémique, qui intégrerait globalement les enfants

et les adolescents aux débats politiques en tant que membres à part entière de la société. **Les espaces incluant la parole des enfants et des adolescents restent donc très morcelés et éparpillés** : à titre d'exemple, les conseils municipaux d'enfants et de jeunes ne sont présents que dans 6 % des communes, malgré la grande visibilité du dispositif. Outre le manque d'espaces, il y a un fort enjeu sur la qualité des dispositifs : **parfois pensés uniquement comme des outils d'éducation civique plutôt que de réels leviers d'influence sur la décision politique**, les instances et autres démarches peuvent également souffrir d'un manque de budget, d'une représentativité insuffisante ou encore d'une méthodologie inadaptée aux enfants et aux adolescents – car calquée sur le mode de fonctionnement des adultes.

### Regard international

En 2015, l'Irlande devient le premier pays européen à se doter d'une stratégie nationale pour la participation des enfants et des jeunes dans les processus de décision<sup>105</sup>. Elle vise à donner aux enfants et aux jeunes la possibilité de s'exprimer aux niveaux national, régional et local. Soutenue par le ministère de l'enfance, de l'égalité, du handicap, de l'intégration et de la jeunesse (DCEDIY), elle s'adresse principalement aux enfants et aux jeunes de moins de 18 ans, mais tient également compte de la voix des jeunes en transition vers l'âge adulte (18-24 ans). La stratégie se concentre sur la vie quotidienne individuelle et collective des enfants et des jeunes, en identifiant des domaines d'action prioritaires : la possibilité de voir son opinion prise en compte dans leurs communautés, dans l'éducation formelle et non formelle, sur leur santé et leur bien-être et dans les tribunaux et le système juridique.

Tous les ministères et organismes publics irlandais ont pris des engagements dans le cadre de cette stratégie et doivent impliquer les enfants dans la prise de décision en matière de politique, de législation, de recherche, de services et de pratique. En 2023, la première formation sur mesure pour les fonctionnaires et les agents publics a été élaborée et dispensée, dans le but de renforcer leur capacité à s'engager de manière significative avec les enfants et les jeunes lors de la prise de décisions politiques nationales qui auront un impact sur leur vie.

# 4 Les espaces de participation des mineurs à la vie politique

Si le répertoire d'actions politiques est varié, on peut toutefois distinguer :

- **la participation formelle**, ou conventionnelle. Organisée par les institutions, cette participation est considérée comme légitime par les pouvoirs publics : il s'agit du vote, de l'adhésion à un parti politique, mais aussi des conseils d'enfants ou de jeunes,

- et **la participation politique informelle** ou non conventionnelle. Souvent plus individuelle, elle repose davantage sur une logique protestataire et des actions directes : manifestations, boycott, réseaux sociaux...

La participation des enfants et des adolescents à la vie politique s'inscrit ainsi dans ces deux modalités. Pour autant, ils rencontrent dans tous les cas des difficultés pour exercer une véritable influence sur les politiques publiques, au niveau national comme au niveau local.

## La prise en compte de l'opinion des enfants dans les cadres formels

Conseils d'enfants et de jeunes, collègue des enfants : dans les pratiques, l'inclusion des enfants et des adolescents à la vie politique reste d'abord une affaire d'instances, malgré le « coût d'entrée<sup>106</sup> » élevé que ces dispositifs présentent pour les premiers concernés : disponibilité, compétences pour s'exprimer en public, acte de candidature... Outre le faible nombre d'enfants concernés par ces opportunités, un autre défi présenté par les structures formelles de participation des enfants et des jeunes est qu'elles reproduisent souvent des schémas d'exclusion<sup>107</sup> : **ces espaces restent réservés à un petit nombre d'enfants et de jeunes aux caractéristiques sociales souvent similaires<sup>108</sup>**. Le fait de soustraire des enfants à leur environnement local pour leur donner accès aux instances de décision politiques nationales, régionales et locales peut par ailleurs créer des groupes d'enfants qui ne sont

plus en lien avec les groupes dont ils sont issus, n'exerçant pas de représentation de ces groupes ou de continuité du dialogue avec eux<sup>109</sup>.

De qualité inégale, ils ne sont pas toujours des espaces de participation à la décision suffisamment qualitatifs au regard des attendus des enfants et des jeunes : méthodes de travail trop calquées sur celles des adultes<sup>110</sup>, manque de lien avec les élus... En dépit de ces possibles écueils, on dénombre aujourd'hui un certain nombre d'instances de ce type, au niveau national comme au niveau local. Si certaines ne permettent pas une réelle prise en compte de l'opinion des enfants et des jeunes dans la décision politique, d'autres ont au contraire démontré leur attention à la diversité des profils des enfants et leur utilité dans la construction de politiques publiques plus adaptées aux besoins des mineurs.

106. HOWLETT M., RAMESH M., *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 2003

107. M. Gallagher, *Spaces of participation and inclusion ?* in *Children, young people and social inclusion*, 2006

108. TUCCI I. (coord.), RECOTILLET I., BERTHETT, BAUSSON S., 2021, *Conseils de jeunes et participation : étude auprès des collectivités et de jeunes engagés*, *op.cit.*

109. G. Lansdown, "International developments in children's participation," in *Children, young people and social inclusion*, 2006

110. Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la redynamisation de la culture citoyenne, *op.cit.*

## Les instances de participation des enfants au niveau national

**A**u niveau national, plusieurs espaces permettent d'associer les citoyens à la décision, et notamment les mineurs : c'est par exemple le cas au CESE, où le droit de pétition a été abaissé à 16 ans en 2021, mais qui peut aussi consulter aussi directement des enfants dans le cadre de l'élaboration de ses avis (ce fut le cas en 2024 dans le cadre de la saisine participative sur l'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle, pour laquelle un questionnaire en ligne permettait aux élèves de faire entendre leur voix). Le CESE comporte également un Groupe des Organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse : toutefois ses membres doivent être âgés d'au moins de dix-ans, comme l'ensemble des membres du CESE – cette limite d'âge est fixée par le décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 fixant la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental.

Les jeunes générations, et plus particulièrement les mineurs, peuvent également se faire entendre dans les instances académiques et nationales de la vie lycéenne, prolongement des pratiques de démocratie scolaire (conseils de vie lycéenne ou collégienne, délégués de classe, éco-délégués, médias lycéens). Depuis 2016, les jeunes sont également représentés au niveau national par le biais du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, commission administrative consultative placée auprès du Premier ministre qui contribue à la coordination et à l'évaluation des politiques publiques relatives à la jeunesse. Issu de la fusion du Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse (CNEPJ), du Conseil national de la jeunesse (CNJ) et du Conseil national des missions locales (CNML), le COJ est cependant réservé aux 16-30 ans, ce qui ne permet qu'une participation limitée des mineurs. Si la mixité de ces espaces, qui mélangent publics adultes et jeunes, peut permettre un meilleur lien à la décision et donc une plus grande effectivité du droit des enfants à être entendus, on peut donc regretter la sous-représentation des moins de 16 ans. Au niveau national, on compte toutefois quelques dispositifs pérennes spécifiquement dédiés à l'écoute de la parole des enfants sur les enjeux politiques : c'est le cas du Parlement des enfants, du Collège des enfants du HCFEA et de celui du CNPE.

### A. Le Parlement des enfants

Organisé conjointement par l'Assemblée nationale et le ministère chargé de l'Éducation nationale, le Parlement des enfants a été créé lors de l'année scolaire 1993-1994. Ouvert aux classes de CM2 et de 6<sup>ème</sup> des écoles publiques ou privées sous contrat, de l'Hexagone, d'Outre-mer et des classes des écoles françaises à l'étranger, il permet aux enfants participants d'élaborer collectivement une proposition de loi sur un thème défini. **Malgré son**

**lien avec l'Assemblée nationale, le Parlement des enfants est d'abord un dispositif d'éducation civique plutôt qu'un espace d'influence des enfants** sur l'élaboration de la loi et le contrôle du gouvernement. Il vise ainsi à « permettre aux écoliers, par la pratique du dialogue et du débat démocratique, de découvrir le rôle du législateur lors d'un travail réalisé en classe sur un thème en lien avec des sujets sociétaux d'actualité<sup>111</sup> ». Présenté comme un « concours », il prévoit la participation de deux classes par circonscription électorale. Les propositions de loi sont soumises aux jurys académiques qui en sélectionnent à l'attention du jury national, composé de députés, de membres de l'Éducation nationale, de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et de la Mission laïque française (MLF). Ce jury choisit ensuite les 18 meilleures propositions de loi. À l'issue de la réunion du jury national, ces propositions sont mises en ligne, afin que les classes puissent en débattre et choisir la proposition de loi qui leur semble être la meilleure par vote électronique. Les classes lauréates sont enfin conviées à l'Assemblée nationale pour recevoir leur prix des mains du président de l'Assemblée nationale et du ministre chargé de l'Éducation nationale.

Depuis sa création, les textes adoptés par le Parlement des enfants ont plusieurs fois fait l'objet de véritables propositions de loi, soumises à l'examen de l'Assemblée nationale par des députés. Pour autant, **si l'intérêt éducatif du dispositif est indéniable et que les évolutions apportées en 2023 ont permis de le faire évoluer positivement en l'élargissant à davantage d'élèves, le Parlement ne constitue pas aujourd'hui un espace satisfaisant de participation des enfants à l'élaboration des politiques publiques**. En plus de trente ans, seules quatre propositions de loi issues du Parlement des enfants ont été adoptées et sont devenues des lois de la République. C'est le cas de la loi n°96-1238 du 30 décembre 1996 relative au maintien des liens entre frères et sœurs ; la loi n°98-381 du 14 mai 1998 permettant à l'enfant orphelin de participer au conseil de famille ; la loi n°99-478 du 9 juin 1999 visant à inciter au respect des droits de l'enfant dans le monde, notamment lors de l'achat des fournitures scolaires ; la loi n°2000-197 du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants. En 2006, les dispositions de la proposition de loi lauréate de la 12<sup>ème</sup> édition du Parlement des enfants, qui visaient à lutter contre la pollution due aux sacs plastique en rendant obligatoire l'utilisation de sacs uniquement biodégradables, ont été reprises dans l'article 47 de la loi n°2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

Comme recommandé par la Dynamique pour les droits de l'enfant<sup>112</sup>, dont l'UNICEF France est membre, **le Parlement des enfants mériterait**

111. <https://eduscol.education.fr/3310/le-parlement-des-enfants>, consulté le 18/07/2024

112. <https://www.delaconventionauxactes.org/>

**d’être réformé au sein de l’Assemblée nationale et d’être mis en place au Sénat, pour en faire une véritable instance de participation citoyenne à l’attention des enfants.** Ouverture du CP à la terminale, inclusion d’enfants non scolarisés, mise en place d’une niche parlementaire pour présenter les propositions des enfants, possibilité pour les enfants d’être consultés sur les textes de lois et d’émettre des avis, lien systématique avec les députés, mise en place d’un budget propre... Plusieurs modifications permettraient de transformer cette instance, par ailleurs trop peu connue du grand public y compris des enfants eux-mêmes, en véritable espace de prise en compte de l’opinion des enfants. Cette réforme permettrait à la France d’être plus alignée avec les recommandations du Comité des droits de l’enfant, qui préconisait dans son dernier

rapport sur la mise en œuvre de la CIDE de « renforcer les organismes d’enfants tels que les conseils d’enfants, le Parlement des enfants, le Conseil de la politique de la jeunesse, le collège des enfants du Haut Conseil de la famille, de l’enfance et de l’âge et de veiller à ce qu’ils soient dotés d’un mandat significatif et de ressources humaines, techniques et financières suffisantes, afin de faciliter l’engagement effectif des enfants dans les processus législatifs nationaux sur les questions qui les touchent<sup>113</sup> ». Dans son rapport sur le sujet, le Défenseur des Droits recommande également que « soit organisée, par tous moyens, la consultation des enfants, dans le cadre de l’examen des projets et propositions de loi ayant une incidence directe sur leur vie quotidienne<sup>114</sup> ».



garçon, 15 ans, focus group UNICEF France, novembre 2022

**Ce serait mieux que le Parlement des enfants puisse vraiment améliorer les lois et avoir une influence, s’il sert juste à expliquer comment fonctionne la démocratie on peut avoir ces informations ailleurs, dans un autre espace.**



### Regard international

Depuis 2001, Chypre est doté d’un parlement des enfants, organe permanent constitué de 80 membres âgés de 12 à 18 ans et résidant à Chypre. Les enfants âgés de moins de 12 ans sont associés via des consultations régulières. Les membres du Parlement sont élus pour un mandat de 2 ans renouvelable une fois, via des élections au sein des écoles. 10 % des sièges sont cependant réservés aux enfants n’allant pas à l’école. Tout comme le Parlement chypriote des adultes, le Parlement des enfants est divisé en six districts qui se réunissent tous les mois, chacun des groupes étant accompagné par deux facilitateurs adultes. Des sessions plénières de travail ont lieu tous les deux mois. Les membres sont également divisés en commissions thématiques : santé, culture, éducation ou encore environnement. Les enfants identifient eux-mêmes leurs sujets de travail et peuvent également être saisis sur les questions figurant à l’ordre du jour du gouvernement. Les résolutions sont adoptées lorsque la majorité des membres sont en faveur de ces dernières, puis transmises au Parlement des adultes : la mise en place d’un Défenseur des enfants fait par exemple suite à une résolution du Parlement des enfants, tout comme la modification des pratiques en matière de sanctions au sein des établissements scolaires. Le fonctionnement du Parlement des enfants fait l’objet d’une évaluation tous les ans afin d’en améliorer le fonctionnement.

## B. Le collège des enfants du HCFEA

Créée en 2016 par décret<sup>115</sup>, le Collège des enfants rattaché au Conseil de l’enfance et de l’adolescence du Haut Conseil de la famille, de l’enfance et de l’âge (HCFEA) est « le premier collège consultatif d’enfants, institué par la loi et pérenne, participant à l’élaboration de politiques publiques au niveau national<sup>116</sup> ». Un arrêté<sup>117</sup> vient préciser ses conditions de constitution et d’association : composé de 12 enfants et adolescents, paritaire, le collège est formé d’enfants désignés par trois associations, initialement l’Association nationale des conseils d’enfants et de jeunes, le scoutisme français et

Agir ensemble pour les droits de l’enfant. Ces associations exercent un rôle tiers facilitateur entre les enfants, leurs familles et le Haut Conseil, et bénéficient d’un conventionnement avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ainsi que de financements dédiés à cet accompagnement. Si la mobilisation des associations permet de garantir un lien de confiance avec les enfants et une expertise sur les modalités de recueil de leur parole, on peut toutefois regretter l’absence d’un animateur rattaché au HCFEA et financé par lui, qui serait chargé de la coordination du dispositif participatif et du soutien aux enfants. La création de cette fonction permettrait de ne pas faire peser la charge

113. Comité des droits de l’enfant, Observations finales sur les sixième et septième rapports combinés de la France, *op.cit.*

114. Défenseur des droits, *op.cit.*

115. Décret n° 2016-1441 du 25 octobre 2016 relatif à la composition et au fonctionnement du Haut Conseil de la famille, de l’enfance et de l’âge

116. Conseil de l’enfance et de l’adolescence du HCFEA, Le Collège des enfants 2017-2021, HCFEA

117. Arrêté du 28 octobre 2016 définissant les conditions de constitution et d’association du collège d’enfants et adolescents associé aux travaux de la formation spécialisée dans le champ de l’enfance et de l’adolescence du Haut Conseil de la famille, de l’enfance et de l’âge

uniquement sur les associations, pour qui cette mobilisation est certainement chronophage. Dans son Observation générale no 5 sur les mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant, le Comité des droits de l'enfant a indiqué « il importe que les pouvoirs publics établissent une relation directe avec les enfants et ne se contentent pas de contacts par le biais d'organisations non gouvernementales ou d'organismes de défense des droits de l'homme<sup>118</sup> »

Nommés pour trois ans, les enfants sont consultés par le HCFEA au moins trois fois par an et le collège des enfants a un statut de membre du Conseil à part entière. Les 12 membres du collège participent au travail du HCFEA au même titre que les autres membres : cadrage des sujets, formulation de propositions, commentaires des projets de rapport participant à l'élaboration des avis communs<sup>119</sup>. Le collège ne participe pas à l'ensemble des séances, mais est invité régulièrement à siéger. Il peut présenter ses travaux et recommandations et participer aux débats au même titre que les autres membres du Conseil. Depuis sa création, le collège des enfants s'est par exemple prononcé sur le rapport « La traversée adolescente des années collège », « Les enfants, les écrans et le numérique », « L'accueil et la scolarisation des enfants en situation de handicap de la naissance à 6 ans », ou encore « La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique ». Les enfants déterminent eux-mêmes les modalités de leurs prises de parole (porte-parole, contribution orale ou écrite...) et préparent entre eux, avec des supports adaptés, leurs prises de parole et leurs contributions entre les séances plénières de délibérations.

« Emblématique de la capacité des enfants à s'impliquer, s'exprimer, et contribuer à des instances consultatives, en groupe et dans la durée<sup>120</sup> », le collège des enfants du HCFEA a permis à d'autres instances similaires de voir le jour en s'appuyant sur sa méthodologie et son éthique de participation. Toutefois, le trop faible nombre d'espaces de consultation et d'association des enfants à la décision politique risque de faire peser sur les enfants participants un grand nombre de sollicitations. Il est donc nécessaire d'être vigilants quant à la sursollicitation des membres du collège, mais aussi quant à la « professionnalisation » des enfants participants en raison de la longue durée du mandat. Par ailleurs, on peut regretter la trop faible visibilité de l'instance, peu connue du grand public en dépit du caractère innovant de la démarche. Pour autant, **le collège des enfants du HCFEA est intéressant à la fois par la pérennité de la démarche, par les objectifs ambitieux qui lui sont associés mais aussi par la mise en place d'un cadre légal qui sécurise la qualité du processus participatif**, en assurant que le collège est consulté au moins

trois fois par an et qu'il est dument informé des travaux menés par le HCFEA. Toutefois, la sénatrice Laurence Rossignol, qui a porté la mise en place du collège avec l'ancienne Défenseur des enfants Marie Derain, indique que tout cela s'est fait « *dans une indifférence notable*<sup>121</sup> », ne rencontrant ni adversaire ni soutien particulier au niveau politique. Ce désintérêt souligne à quel point la parole des enfants reste perçue comme inutile ou superflue pour de nombreux adultes : « j'ai l'impression que, pour tout le monde, cette proposition avait un côté gadget, et on ne s'intéresse pas spécialement aux gadgets<sup>122</sup> ». Néanmoins la sénatrice estime que le fait de voir des enfants à l'œuvre permet aux adultes de prendre conscience qu'ils sont capables de formuler des avis pertinents pour éclairer la décision politique : « *siéger dans des conseils divers et variés est bien et émancipateur pour les enfants qui siègent, mais cela ne suffit pas à changer fondamentalement la vie de tous les autres. Par contre, cela peut modifier l'attention que nous, les adultes, avons à l'expression des enfants, et cela pourrait concerner tous les enfants*<sup>123</sup> ».

### C. Le collège des enfants et des adolescents du CNPE

Depuis plusieurs années, les politiques de protection de l'enfance ont intégré la notion de droits des usagers, notamment suite à la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale qui indique que l'utilisateur doit pouvoir être associé à la construction de son propre projet et participer au fonctionnement de l'établissement dans lequel il est accueilli, ou encore à la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant qui dispose que l'enfant doit être associé aux décisions qui le concernent selon son degré de maturité. Ces lois favorisent ainsi la prise en compte de la parole des enfants au sein des établissements à la fois au niveau individuel, dans le projet de l'enfant, et au niveau collectif via les conseils de la vie sociale ou d'autres formes de participation. Au-delà de la participation au sein des établissements, la prise en compte de la parole des enfants protégés s'exerce progressivement au niveau politique : en 2019, la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2019-2022, impulsée par le gouvernement, est élaborée avec la participation d'enfants et de jeunes concernés. Elle insiste sur la nécessité d'être plus à l'écoute des enfants protégés et de leurs besoins<sup>124</sup>. La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants va plus loin, en instaurant la création d'un **collège d'enfants et de jeunes protégés ou sortant des dispositifs de protection de l'enfance** qui doit être associé au Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), instance placée auprès du Premier ministre. Le collège ainsi constitué doit « contribuer[r] aux travaux du Conseil national de la protection de l'enfance en émettant

118. Observation générale no 5 (2003) du Comité sur les mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant.

119. HCFEA, La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique, Rapport adopté le 13 décembre 2019.

120. HCFEA, Droits de l'enfant : quel chemin parcouru et comment avancer ?, op.cit.

121. HCFEA, La participation et l'écoute de la parole des enfants dans la transition écologique, op.cit.

122. Ibid

123. Ibid

124. SOS Villages d'enfants, Participation des enfants et des jeunes – Avoir le sentiment d'être quelqu'un, Cahier SOS n°11, 2022.

des avis et des propositions sur les questions relatives à la prévention et à la protection de l'enfance<sup>125</sup> ». Si l'on peut regretter sa mise en place tardive, le collège ayant été installé plus de deux ans après la loi du 7 février 2022, il faut en revanche saluer le travail mené par le Conseil national de la protection de l'enfance pour en garantir la qualité : depuis 2023, le CNPE anime en effet un groupe de travail composé de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), d'organisations œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance, dont l'UNICEF France, et d'adultes ayant connu un parcours en protection de l'enfance. Ce travail collectif a permis la publication d'un arrêté particulièrement qualitatif portant organisation du collège des enfants, des adolescents et des jeunes majeurs du Conseil national de la protection de l'enfance. Inspiré de l'arrêté de 2016 sur le collège des enfants du HCFEA, le texte va toutefois plus loin et s'appuie sur les indicateurs de base définis par le Comité des droits de l'enfant<sup>126</sup> pour garantir une participation éthique et significative. Il garantit la mise à disposition de supports informatifs adaptés aux enfants, l'accompagnement du collège par une personne qualifiée en charge de son animation et de sa coordination, la valorisation des avis et contributions des enfants dans les procès-verbaux, rapports et avis du CNPE, ou encore la mise à disposition des moyens humains, financiers et logistiques nécessaires à l'activité. **Ces moyens sont toutefois conditionnés au bon fonctionnement du GIP Enfance protégée**, mis en place en janvier 2023 pour regrouper plusieurs acteurs de la protection de l'enfance et dont le financement est assuré à parts égales par l'Etat et les départements.

Outre le collège des enfants, des adolescents et des jeunes majeurs prochainement mis en place

au CNPE, l'Observatoire national de la Protection de l'Enfance (ONPE) recense un nombre important d'initiatives en matière de participation collective des enfants protégés au sein des Observatoires Départementaux de la Protection de l'Enfance (ODPE). Ces initiatives visent notamment à formuler des propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans les départements : trente départements étaient ainsi concernés en 2022, la majorité des démarches ayant été initiées en 2020-2021<sup>127</sup>. Les enfants peuvent être associés à des travaux ponctuels (dans le cadre du schéma départemental de prévention et protection de l'enfance par exemple), des instances pérennes comme un conseil de jeunes de la protection de l'enfance du département, ou encore directement désignés membres constitutifs de l'ODPE.

Quel que soit le format, la mise en place de dispositifs de participation à l'élaboration des politiques publiques allant spécifiquement vers les enfants et les jeunes de l'Aide sociale à l'enfance est **pertinente à la fois pour nourrir les politiques de protection de l'enfance, mais aussi en raison des obstacles spécifiques que peuvent rencontrer ces enfants pour exercer leur droit d'être entendus**. Alors que le sentiment de compétence politique dépend le plus souvent du milieu social d'origine, l'ONPE souligne que « *les dispositions à s'engager se construisent dès le plus jeune âge, au travers de discussions politiques au sein de la cellule familiale, et par une implication en tant que délégué de classe ou dans différents espaces de participation collective à l'école ou dans le secteur associatif. [...] Pour les jeunes de l'aide sociale à l'enfance, cette socialisation familiale précoce se s'investir dans l'espace public est le plus souvent absente*<sup>128</sup> ».

## De dispositifs de participation variés au niveau local

Si la participation des enfants et des adolescents à l'élaboration des politiques publiques est rendue possible par des instances dédiées au niveau national, la démocratie participative se vit aussi au niveau local : le Code général des collectivités territoriales (CGCT), à travers son article L2141-1, définit en effet un « droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, [...] principe essentiel de la démocratie locale ». Depuis la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002, les villes de plus de 80 000 habitants ont même l'obligation de mettre en place des conseils de quartiers, instances qui ont un rôle d'avis et de proposition sur toutes questions intéressant le quartier ou la ville. Malgré cette obligation, le fonctionnement de ces dispositifs reste souple : c'est le conseil municipal qui en détermine la dénomination,

la composition et les modalités de fonctionnement. Une multiplicité d'autres dispositifs prévoient l'implication des citoyens dans la démocratie locale : commission consultative des services publics locaux (CCSPL), conseil de développement, commissions d'accessibilité, conseils consultatifs des bourgs et hameaux, référendum local, budget participatif... **Mais là encore, un grand nombre de ces dispositifs ne permettent pas l'implication des mineurs : soit en raison du cadre légal** (c'est par exemple le cas du droit de pétition prévu par le CGCT, réservé aux électeurs de la commune), **soit en raison des modes de participation** choisis par la collectivité (par exemple par tirage au sort sur les listes électorales), **soit parce qu'il s'agit d'un impensé et que les formats ne sont par conséquent pas adaptés** aux enfants et aux jeunes (horaires, méthodologie, accessibilité...).

125. Arrêté du 12 février 2024 portant organisation du collège des enfants, des adolescents et des jeunes majeurs du Conseil national de la protection de l'enfance

126. Voir annexe 2

127. M. Cerisuela, L. Genest, A. Picot, *Ecouter pour agir – La participation collective des enfants protégés*, ONPE, 2022

128. *Ibid*

Pourtant, **les enfants sont souvent en demande d'une plus grande implication aux décisions prises sur leur territoire**, qui impactent très concrètement leur quotidien. Plusieurs dispositifs spécifiquement dédiés aux enfants et aux adolescents, pérennes ou non, se sont ainsi développés aux niveaux régional, départemental ou municipal. On compte ainsi de nombreuses initiatives telles que les consultations ponctuelles, les instances pérennes, les dispositifs événementiels (rencontre régionale de jeunes, Etats généraux de

la jeunesse...), les espaces de concertation autour d'un projet défini... La richesse des modes d'action démontre le grand dynamisme des collectivités en matière de démocratie participative. Compte-tenu de leur grande diversité, nous avons choisi ici de nous concentrer sur une analyse critique des trois outils de participation des enfants et des jeunes à la vie politique locale les plus répandus et organisés : **les conseils d'enfants et de jeunes, les budgets participatifs, et enfin le dialogue structuré.**



garçon, 14 ans, focus group UNICEF France, novembre 2023

**La mairie pourrait mettre à disposition un cahier ouvert pour que les adultes et les enfants puissent laisser leur avis sur un sujet. [...] Dans les mairies, on pourrait faire un temps un dimanche sur deux où tous les enfants du quartier se réunissent pour échanger sur les problèmes.**



### Les conseils d'enfants et de jeunes au sein des collectivités territoriales

Les conseils d'enfants et de jeunes existent depuis plus de 40 ans, le premier conseil municipal d'enfants ayant été mis en place en 1979 à Schiltigheim (67). Par conséquent, ils constituent aujourd'hui un dispositif de participation des enfants à la vie politique bien connu à la fois des décideurs et du grand public. **Pour autant, ces dispositifs restent rares en France : on estime à 2000<sup>129</sup> le nombre de conseils d'enfants et de jeunes sur l'ensemble du territoire national, ce qui signifie qu'un peu moins de 6% des communes sont concernées.** Aux autres échelons territoriaux en revanche, près des deux tiers des départements et les trois quarts des régions disposent d'un conseil de jeunes. On peut toutefois s'interroger sur l'articulation entre ces instances et les liens qu'elles cultivent entre elles. On voit par ailleurs apparaître un nouvel échelon dans ces instances de participation : les conseils intercommunaux de jeunes (CIJ). Alors que la moitié des communes françaises comptent moins de 500 habitants<sup>130</sup>, ce portage intercommunal peut s'expliquer par le manque de ressources humaines et financières pour animer un conseil d'enfants ou de jeunes au seul échelon municipal, ou même par la difficulté à entrer en contact avec des enfants et de jeunes sur le territoire (pas de lycée ou de structure jeunesse, etc.). Les très petites communes (moins de 500 habitants) qui comptent un CME ou CMJ doivent en effet souvent adapter leur mode de fonctionnement au faible nombre d'habitants : si l'élection et le tirage au sort prédominent en tant que mode de

désignation dans tous les types de communes, ce n'est pas le cas sur ces territoires où qui se basent majoritairement sur le volontariat des jeunes<sup>131</sup>. Pour l'ANACEJ, « la construction ou redéfinition de politiques jeunesse à l'échelle de l'intercommunalité, dans un contexte de contraintes budgétaires et de tensions sur les professionnel-le-s, donne également un cadre particulier pour renforcer les coopérations au sein du bloc local, entre intercommunalité et communes<sup>132</sup> ». Ces instances ne sont pas nécessairement liées à l'existence d'une politique jeunesse ou à la prise de compétences enfance jeunesse par l'EPCI. Pour autant, « l'impact de ces collectifs de jeunes engagés contribue à consolider l'intercommunalité dans sa visibilité, ses actions, son offre de services et son attractivité<sup>133</sup> ».

Malgré leur grande visibilité, **il n'existe aujourd'hui aucun recensement officiel de ces instances.** Ce manque de données ne permet pas une analyse satisfaisante de ces espaces de participation, et empêche l'élaboration d'un bilan des actions qu'ils conduisent ou de leur impact sur les politiques publiques et les territoires.

Par ailleurs, malgré l'ancienneté du dispositif **ce n'est qu'en 2017 qu'un cadre législatif vient en préciser le fonctionnement.** La loi 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 encourage en effet le développement de la mise en place de conseils de jeunes dans les collectivités territoriales. L'article L. 1112-23 du CGCT indique :

129. Défenseur des droits, *Prendre en compte la parole de l'enfant*, op. cit.

130. Bulletin d'information statistique de la DGCL, février 2021

131. TUCCI I. (coord.), RECOTILLET I., BERTHETT T., BAUSSON S., op.cit.

132. ANACEJ, *Politiques jeunesse et engagement des jeunes : les actions des intercommunalités*, Les enquêtes de l'ANACEJ n°4, mars 2024

133. RARRO K., *La participation, la citoyenneté et l'engagement des jeunes en milieu rural et périurbain. Le cas des conseils intercommunaux des jeunes.* Banque des territoires, juin 2021

« Une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale peut créer un conseil de jeunes pour émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse. Cette instance peut formuler des propositions d'actions.

Elle est composée de jeunes de moins de trente ans domiciliés sur le territoire de la collectivité ou de l'établissement ou qui suivent un enseignement annuel de niveau secondaire ou post-baccalauréat dans un établissement d'enseignement situé sur ce même territoire. L'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes ne doit pas être supérieur à un.

Ses modalités de fonctionnement et sa composition sont fixées par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale ».

Malgré le cadre légal qui précise que le conseil est créé pour « émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse », seules 10 % des collectivités interrogées par l'INJEP<sup>134</sup> justifient la mise en place de l'instance pour consulter les jeunes pour des projets les concernant. **Pour la moitié des répondants, le dispositif vise d'abord à permettre aux jeunes de faire un apprentissage de la vie citoyenne.** Cette vision d'une instance d'abord conçue comme un dispositif d'éducation civique interroge sur la véritable prise en compte des opinions des enfants dans l'élaboration des politiques publiques locales. Par ailleurs, s'il est nécessaire de préserver une souplesse dans le fonctionnement des dispositifs, le manque de cadre actuel peut représenter un frein pour les équipes, rarement formées aux démarches participatives (voir partie 3 du présent rapport).

Mis à part certaines indications relatives à la composition du conseil (âge, lieu de résidence ou d'études, parité), le législateur a en effet laissé une marge de manœuvre importante aux collectivités et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Par conséquent, **aucun critère de qualité n'existe aujourd'hui pour le fonctionnement de ces instances**, qui en offrent une très large diversité selon les territoires : tranche d'âge, mode d'entrée, objectifs, lien avec les élus adultes... Il revient aux communes de définir le mode de désignation des jeunes élus, leur nombre, rôle et les modalités de

fonctionnement. Ainsi, si tous les conseils régionaux de jeunes et la plupart des conseils départementaux de jeunes disposent d'un budget, c'est le cas pour seulement 61 % des conseils d'enfants et de jeunes au niveau municipal.

**Les procédures de désignation sont elles aussi très diversifiées** et peuvent poser question : elles sont parfois réservées uniquement aux enfants scolarisés sur le territoire et favorisent souvent les profils des enfants et des jeunes venant de familles à fort capital culturel. La loi laisse par ailleurs la possibilité aux collectivités d'intégrer des jeunes jusqu'à trente ans, ce qui ne correspond plus à une mise en œuvre du droit à la participation pour les enfants. Ce manque de représentativité se retrouve donc également dans les tranches d'âges concernées : les conseils regroupant des jeunes enfants (6-11 ans) sont minoritaires parmi l'ensemble des instances. Ainsi, en reproduisant les inégalités de pouvoir, « ce type de participation peut ainsi être en contradiction manifeste avec les principes mêmes de la démocratie participative et du renforcement du « pouvoir d'agir » des jeunes citoyens<sup>135</sup> ».

Si les conseils d'enfants et de jeunes ont démontré leur pertinence pour permettre aux mineurs de développer de nouvelles compétences techniques ou sociales, mais aussi des connaissances sur la vie politique, **le lien avec la décision politique reste limité.** Selon l'INJEP, plus du tiers des jeunes conseillers n'a jamais eu d'échange avec des élus pendant leur mandat, et **deux tiers des enfants et des jeunes qui en sont membres estiment que leurs contributions n'ont pas d'influence sur les décisions prises**<sup>136</sup>. Ces instances ne sont d'ailleurs pas perçues comme des espaces d'expression politique : près de la moitié des jeunes affirment qu'ils ont rarement ou jamais pu donner leur avis politique durant leur mandat, l'exercice de responsabilités dans une organisation politique ou syndicale pouvant même être un motif d'exclusion dans certains conseils. On observe alors une forme de contradiction entre les attentes des jeunes et celles des élus, entre un **espace présenté comme un lieu d'implication dans la vie politique mais qui doit être apolitique.** Par conséquent, « certains jeunes peuvent alors ressentir une tension entre leur aspiration à être des sujets politiques et politisés et le fait que leur parole potentiellement politique soit inaudible pour les instances territoriales<sup>137</sup> ».



filles, 9 ans, focus group UNICEF, novembre 2023

**Dans ma ville, il y a un conseil municipal des jeunes dont je suis la maire. On est plutôt écoutés, on fait plein d'actions pour l'école. Cela existe aussi pour les collégiens. On se sent écoutés.**



134. TUCCI I. (coord.), RECOTILLET I., BERTHETT, BAUSSON S., op.cit.

135. LARDEUX L., *Dispositifs de participation des jeunes au niveau des conseils régionaux*, rapport d'étude, INJEP, janvier 2015.

136. TUCCI I. (coord.), RECOTILLET I., BERTHETT, BAUSSON S., 2021, op.cit.

137. *Ibid*

## Regard international

En Finlande, le *Youth Act* (établi en 2006 puis révisé en 2017 avec des enfants et des jeunes) consacre le principe de participation des jeunes à la vie politique locale. « Les jeunes doivent se voir offrir la possibilité de participer à la gestion des affaires et politiques de jeunesse au niveau local et régional. Additionnellement, ils doivent être entendus dans la gestion des affaires les concernant directement<sup>138</sup> ». La loi sur les collectivités locales (2015) dispose que toutes les municipalités doivent avoir un conseil d'enfants ou de jeunes ou un dispositif équivalent. Selon cette même loi, tous les habitants d'une municipalité doivent avoir le droit de participer à des forums de discussion et à des panels de résidents, par exemple dans le cadre de la planification et du développement des services, quel que soit leur âge. Tous les résidents âgés d'au moins 15 ans peuvent également soumettre une initiative de référendum. Le rôle du conseil local est de veiller à ce que les possibilités de participation soient diversifiées et efficaces. Enfin, il existe un système de démocratie numérique qui permet de faire remonter les attentes et idées des jeunes au niveau national, lesquelles sont évoquées annuellement lors d'une session spéciale du Parlement finlandais.

## Le dialogue structuré territorial

Si les instances formelles de participation des enfants et des jeunes à la vie politique ne sont pas suffisamment articulées entre elles, la loi Egalité et citoyenneté de 2017 a instauré le principe de mise en place d'un « dialogue structuré » annuel.

### L'article 54.III indique :

« Les politiques publiques en faveur de la jeunesse menées par l'Etat, les régions, les départements, les communes et les collectivités territoriales à statut particulier font l'objet d'un processus annuel de dialogue structuré entre les jeunes, les représentants de la société civile et les pouvoirs publics. Ce débat porte notamment sur l'établissement d'orientations stratégiques et sur l'articulation et la coordination de ces stratégies entre les différents niveaux de collectivités territoriales et l'Etat<sup>139</sup> ».

Au lieu de multiplier les instances, **il s'agit donc de mieux organiser des espaces existants de débats et de participation entre les jeunes générations et les pouvoirs publics** afin d'améliorer l'efficacité des politiques territoriales dédiées aux jeunes. Initialement utilisé au niveau européen, le Dialogue Structuré est fondé sur la notion de processus de participation, plutôt que sur les espaces de représentation. A l'échelle européenne, il est coordonné en France par le CNAJEP et a démontré son impact sur les politiques publiques, ayant par exemple conduit à l'augmentation des fonds du programme européen Erasmus + Jeunesse ou encore à la mise en place de la « garantie pour la jeunesse ». Toutefois le manque de précision du cadre légal fait apparaître des disparités dans le pilotage du dispositif à l'échelle territoriale. Dans la pratique, ce sont souvent les régions qui coordonnent l'action des collectivités en faveur de la jeunesse : par conséquent, **elles se limitent souvent aux tranches d'âges qui relèvent de leurs compétences usuelles** afin de ne pas empiéter sur les compétences infra-régionales. Les lycéens, apprentis et

étudiants sont donc principalement concernés, « le chef de filât se matérialis[ant] par un rôle de mise en commun d'acteurs publics et privés intéressant la tranche d'âge 15-25 ans<sup>140</sup> ». On peut donc regretter que cette démarche se concentre uniquement sur les « jeunes », faisant encore une fois disparaître les « enfants » en tant qu'acteurs des politiques publiques. Dès lors, on peut s'interroger sur l'articulation avec les conseils municipaux d'enfants, pourtant bien présents sur le territoire.

Par ailleurs si la loi Egalité et citoyenneté confie aux conseils régionaux un rôle de collectivité « cheffe de file » en matière de politique de la jeunesse, ces deux dispositions – chef de filât et dialogue structuré – font l'objet de **traductions différenciées suivant les territoires**<sup>141</sup>. On voit ainsi apparaître trois modes de fonctionnement distincts : la mise en place d'une démarche de co-élaboration entre les différents échelons, les partenaires institutionnels ou associatifs et les services déconcentrés de l'Etat ; l'adoption d'un mode de fonctionnement descendant dans lequel le conseil régional impulse des priorités, et enfin le fait pour les conseils régionaux de ne pas se saisir des dispositions inscrites dans la loi. En effet, « **faute d'un décret d'application à l'article 54 de la loi égalité citoyenneté, les régions demeurent libres de mettre en place [le dialogue structuré] ou de ne pas le mettre en place**<sup>142</sup> ». Là encore **l'absence d'un cadre légal clair, s'il laisse une grande liberté aux acteurs dans la mise en œuvre du dispositif, ne permet de garantir la qualité du dialogue**. Le CNAJEP a toutefois produit plusieurs guides sur le sujet, définissant des éléments de base tels que le pilotage du processus, des attendus définis, un précis, un calendrier cyclique ou encore des modalités pertinentes. Dans les faits, le dialogue structuré s'inscrit généralement sur des cycles longs (18 mois), en utilisant des méthodes de travail variées mais la plupart du temps accompagnées par des organisations d'éducation populaire.

138. Information sheet. Participation of young people. Finland, CoE-UE Youth Partnership, 2011

139. Article 54 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

140. G. Béalu, F. Lacaze, JeunesseS : *Pouvoir de dire, pouvoir d'agir*, CESER des Pays de la Loire, 2022

141. PARISSÉ J., MOALIC M., *Les politiques de jeunesse des conseils régionaux*, INJEP, 2020

142. CESE, *Avis Engagement et participation démocratique des jeunes*, op.cit.

## Les budgets participatifs

Initié à la fin des années 1980 au Brésil puis importé en France à la fin des années 1990, le budget participatif est « un dispositif de démocratie participative permettant aux administrés d'être acteurs de la conception des finances publiques locales, en proposant à leurs votes certaines dépenses d'investissement<sup>143</sup> ». Le montant de l'enveloppe allouée à la démarche s'élève, en moyenne, à environ 5% du budget investissement de la collectivité territoriale.

Passés de 6 en 2014 à 400 en 2022, ces dispositifs de démocratie participative se développent fortement à toutes les échelles des collectivités. Toutefois, ils se trouvent principalement dans les grandes villes, **la pratique restant très minoritaire** au regard des quelques 35 000 communes françaises. A elle-seule, **l'Île-de-France concentre plus du tiers des budgets participatifs**. Pour autant, 20% de la population française vit aujourd'hui dans une ville qui propose un budget participatif<sup>144</sup>.

Malgré leur essor, les budgets participatifs ne sont aujourd'hui **encadrés par aucun texte législatif ou réglementaire**. Encore une fois, l'absence d'un cadre légal permet de donner une grande souplesse à la démarche mais ne garantit pas une réelle influence dans la décision, le système de vote ainsi que le montant de l'enveloppe globale restant fixé par la collectivité. Pour pallier cette carence, les villes de Paris, Rennes, Montreuil et Grenoble ont lancé en 2019 le premier réseau national des budgets participatifs, destiné à favoriser l'échange de bonnes pratiques entre collectivités. La création du réseau a donné lieu à la signature d'une déclaration sur les principes fondamentaux du budget participatif en France<sup>145</sup>, qui instaure notamment un principe d'égalité d'accès et d'inclusion afin de ne pas limiter la participation aux personnes inscrites sur les listes électorales. En effet, les budgets

participatifs **présentent la particularité parmi les dispositifs de participation citoyenne d'être généralement ouverts aux plus jeunes**. Certains d'entre eux ciblent ainsi l'ensemble des résidents de la commune, bien que stipulant fréquemment un âge minimum. D'autres sont ouverts à toute la population mais fixent un quota de projets d'enfants ou de jeunes. D'autres enfin ciblent uniquement le public enfants ou jeunes : c'est par exemple le cas à Rennes, qui expérimente un budget participatif pour les 6-11 ans avec une enveloppe de 50 000 euros.

A condition d'être accessibles aux enfants et aux jeunes, ces dispositifs sont intéressants à plusieurs titres : ils permettent de désengorger les CME et CMJ de leur dimension de portage de projets pour recentrer ces instances sur leur objectif premier, à savoir émettre un avis sur les décisions relevant notamment de la politique de jeunesse. Ils **agissent aussi en complément des instances telles que les CME/CMJ**, en permettant à un plus large nombre d'enfants de participer à la vie politique de la commune. La complémentarité de ces dispositifs permet également d'inclure le citoyen à différents moments de l'action publique, en instaurant un continuum de la participation citoyenne. Malgré ces avantages, les budgets participatifs rencontrent quelques écueils : faible taux de participation des habitants, montants alloués trop modestes... Leur développement est également freiné par la fracture numérique, alors que les informations sur les projets déposés et le vote passent souvent par des plateformes en ligne. Selon le groupe de travail sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne de l'Assemblée nationale, le déficit d'information et les difficultés liées à la communication peuvent également constituer un obstacle.

### Regard international

En 2017, le Portugal a lancé un budget participatif national : Orçamento Participativo Portugal (OPP). Il s'agit du premier budget participatif national au monde. Alors que le pays ne compte que 308 communes, les budgets participatifs y ont connu une croissance très rapide : en 2010, le pays comptait 23 budgets participatifs, pour atteindre 124 en 2019. La mise en place du budget participatif national a été doublée par un budget spécifique dédié aux jeunes, l'Orçamento participativo Jovem (OPJP). Les propositions peuvent concerner les domaines de l'éducation formelle et non formelle, de l'emploi, de la santé, de l'environnement et du développement durable, de la gouvernance et de la participation, de l'égalité et de l'inclusion sociale. Elles peuvent être déposées via une plateforme électronique, mais aussi à l'occasion des déplacements des responsables du budget participatif, qui se rendent physiquement dans différentes régions pour recueillir les attentes des Portugais. Le dispositif est ouvert aux citoyens nationaux mais aussi aux étrangers résidant légalement au Portugal, âgés de 14 à 30 ans.

143. Banque des territoires, *La participation citoyenne au sein des instances communales et intercommunales*, 2021

144. ANACEJ, *L'inclusion des jeunes dans les budgets participatifs*, N°3 Les enquêtes de l'ANACEJ, juillet 2023

145. Déclaration de clôture des rencontres nationales des budgets participatifs - 7 et 8 novembre 2019 à Paris : principes fondamentaux du budget participatif en France.

## La participation des mineurs dans les cadres informels

Bien que la participation des enfants et des jeunes soit parfois organisée par les institutions, les sciences sociales attestent d'aspirations nouvelles chez les plus jeunes pour une démocratie plus directe, en dehors des schémas politiques traditionnels. Trop peu représentés au niveau institutionnel, affichant une faible confiance envers les partis politiques et se sentant parfois insuffisamment considérés par les pouvoirs publics qui parlent d'eux sans s'adresser à eux, **les enfants et les adolescents développent leurs propres canaux d'action politique**. Pour défendre une cause qui leur est chère, les jeunes s'engagent d'abord massivement *via* les associations, qui leur permettent d'effectuer des actions directes : en 2022, 40 % d'entre eux déclarent avoir donné bénévolement du temps au sein d'une association<sup>146</sup>. Toutefois, au-delà des données déclaratives, l'absence de données concernant spécifiquement les mineurs au sein des associations rend difficile l'analyse de leur participation associative. Depuis 2011, ces derniers (à partir de 16 ans) peuvent pourtant non seulement adhérer à une association mais constituer une association. En 2017, la loi Égalité citoyenneté ouvre cette possibilité aux mineurs de moins de 16 ans, sous couvert d'une autorisation parentale. En 2019, on dénombrait déjà 1 117 Juniors Association, pour une moyenne d'âge de 15 ans.

Si l'adhésion ou la constitution d'une association relève bien d'une forme d'engagement citoyen et est par ailleurs un droit garanti par la CIDE (article 15), cela diffère toutefois de l'exercice du droit d'être entendu : être investi dans une association ne signifie pas nécessairement avoir une influence sur la décision politique et voir son opinion prise en compte dans les politiques publiques.

Outre les associations, on note donc une variété de formes de participation à la vie politique détachées des institutions : mobilisation en ligne, participation à une manifestation ou à une grève, actions de désobéissance civile... Ces modes d'action correspondent parfois davantage à des enfants et des jeunes en quête de formes d'engagement plus ponctuelles et moins encadrées. Mais **parce qu'elles s'inscrivent en dehors des cadres institutionnels, elles ne figurent pas parmi les formes d'engagement reconnues par les pouvoirs publics dans la construction des politiques publiques**. Ainsi, « la défiance que les citoyens expriment à l'égard des élus depuis plusieurs décennies peut aussi être vue comme le reflet de la défiance de certains élus à l'égard de formes d'expression politique plus alternatives, qui ne passent pas que par le vote<sup>147</sup> ».



garçon, 17 ans, focus group UNICEF France, novembre 2023

**On nous demande de faire des choix très vite, notamment sur l'orientation scolaire. On est adultes sans l'être : on n'a pas de moyens d'expression, pas de réel impact. On n'a pas le droit de manifester, de s'exprimer, par rapport aux adultes, alors qu'on choisit pour nous des choses sur lesquelles on pourrait avoir un avis.**



### Les manifestations, grèves ou rassemblements

**A**u cours des deux dernières décennies, partout à travers le monde, un nombre record de citoyens se sont mobilisés politiquement à travers des manifestations, les jeunes générations en premier lieu<sup>148</sup>. La proportion de personnes prêtes à participer à des manifestations a atteint son niveau le plus élevé depuis les années 1990, et le nombre de protestations a également augmenté au cours de cette période<sup>149</sup>. En France aussi, la mobilisation politique des jeunes générations via la participation à une manifestation continue de progresser. En 2018, une enquête du

Cnesco révélait que les lycéens, alors qu'ils avaient une confiance modérée dans les institutions, souhaitaient davantage s'orienter vers des engagements revendicatifs ponctuels, non affiliés, comme la signature de pétitions (action à laquelle ils adhèrent à 71 %), la participation à des manifestations (62 %) ou le boycott de produits (58%)<sup>150</sup>. Plus récemment, **30 % des jeunes interrogés dans le baromètre DJEVA 2024 sur la jeunesse 151 déclarent avoir participé à une grève ou une manifestation, soit plus d'un jeune sur quatre**. Après un recul en 2020 et 2021 sous l'effet de la

146. Hoibian S., Millot C., Müller J. (CREDOC), 2023, Moral, état d'esprit, engagement des jeunes en 2023, *op.cit.*

147. [https://www.lemonde.fr/campus/article/2024/03/10/vincent-tiberi-politiste-et-laurent-lardeux-sociologue-le-vote-des-jeunes-n-a-pas-disparu-mais-il-est-devenu-intermittent\\_6221165\\_4401467.html](https://www.lemonde.fr/campus/article/2024/03/10/vincent-tiberi-politiste-et-laurent-lardeux-sociologue-le-vote-des-jeunes-n-a-pas-disparu-mais-il-est-devenu-intermittent_6221165_4401467.html), consulté le 9 juillet 2024

148. UNICEF Innocenti, *Youth, Protests and the Polycrisis*, mars 2024

149. Haerpfer, Christian et al., World Values Survey Wave 7 (2017-2022) Cross-National Data-Set, World Values Survey Association, 2022 ; Redl, Chris, and Sandile Hlatshwayo, Forecasting Social Unrest: A Machine Learning Approach, International Monetary Fund, Washington, D.C., November 2021

150. Cnesco (2018). Engagements citoyens des lycéens, *op.cit.*

151. Millot C., Nedjar Calvet S. (CRÉDOC), Charrault A, *op.cit.*

limitation des interactions sociales pendant la crise sanitaire, les manifestations et grèves constituent donc le deuxième mode d'engagement politique le plus pratiqué par les jeunes après l'engagement numérique, c'est-à-dire le fait de signer une pétition ou de défendre une cause sur internet, un blog ou un réseau social.

Tout comme le droit de voir son opinion prise en compte, **la possibilité pour les mineurs d'organiser ou de participer à une manifestation pacifique est protégée par la CIDE**, dans son article 15 :

« 1. Les Etats parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui<sup>152</sup> ».

Exclues des espaces de décisions institutionnels, les jeunes générations peuvent avoir le sentiment que les manifestations de rue sont plus efficaces pour influencer les décisions politiques que le vote et l'élection, comme démontré par la sociologue Anne Muxel<sup>153</sup>. **En tant que groupe exclu des processus habituels de prise de décision, le droit à la liberté de réunion pacifique des enfants revêt une importance particulière pour la participation des enfants aux affaires publiques et politiques.** Exprimer publiquement son opinion est un moyen de lutter contre l'exclusion et de participer à la vie politique. Ce droit est aussi important pour leur développement personnel : les enfants consultés sur le sujet associent leur participation à des manifestations à des sentiments de liberté, d'indépendance, d'autonomisation et d'appartenance<sup>154</sup>.

Pourtant, dans de nombreux pays et notamment en France, **les enfants font face à de nombreux obstacles pour exercer pleinement leur droit de**

**se réunir pacifiquement** : l'interdiction légale d'organiser des rassemblements, la dépendance aux adultes pour obtenir des informations, les sanctions de la part des autorités scolaires... En tant qu'enfants, ils sont aussi exposés à des risques importants pour leur dignité et leur sécurité : stigmatisation, harcèlement, menaces ou représailles, vulnérabilité exacerbée face aux dommages physiques et psychologiques... En France, plusieurs mineurs ont fait état de violences subies lors de leur participation à ces rassemblements de la part des forces de l'ordre, et sont dissuadés d'exercer leur droit de réunion pacifique. En 2021, un rapport d'Amnesty international<sup>155</sup> alerte sur la répression des manifestations et sur les détentions arbitraires de manifestants, en contradiction avec les engagements internationaux de la France. Fin 2018, 151 adolescents, dont le plus jeune avait 12 ans, ont été interpellés collectivement par les forces de l'ordre en marge de blocages dans deux établissements scolaires, dans des conditions qui posent questions : sur une vidéo largement relayée sur les réseaux sociaux, on voyait les lycéens « alignés en rang, en silence, genoux à terre et mains sur la tête, encadrés par des policiers casqués, armés de matraques et de boucliers<sup>156</sup> ».

**Les expériences négatives peuvent avoir des conséquences physiques et psychologiques à long terme sur les enfants.** L'impact de l'usage de la force peut aussi être très différencié sur les adultes et les enfants : en raison de leur développement physique et émotionnel, les enfants peuvent être particulièrement vulnérables aux blessures. En cas d'utilisation de projectiles à impact cinétique (balles en caoutchouc ou en plastique), les enfants subissent plus fréquemment des blessures graves, « en particulier au niveau du crâne, des yeux, du cerveau, des poumons, du foie et de la rate »<sup>157</sup> : en raison de leur petite taille, c'est souvent là qu'ils sont touchés lorsque les forces de l'ordre visent les parties inférieures du corps des adultes. Les irritants chimiques peuvent également avoir un impact négatif plus important sur les enfants : l'Académie américaine de pédiatrie indique que « la petite taille de l'enfant, le nombre plus fréquent de respirations



jeune fille de 17 ans, focus group UNICEF France, février 2022

**Je pense que ce qui manque aux enfants lors des manifestations, ce sont des informations sur ce que nous sommes autorisés à faire et ce que nous ne sommes pas autorisés à faire. [...]. Je pense que si on nous expliquait pourquoi nous n'avons pas le droit de faire certaines choses pendant les manifestations au lieu de nous les imposer, nous serions plus enclins à les accepter qu'à nous y opposer.**



152. <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

153. Muxel A., 2018, Politiquement jeune, Paris, Fondation Jean Jaurès/Éditions de l'Aube

154. UNICEF, *Manifester librement et en toute sécurité*, 2024

155. Amnesty, Enquête « Climat d'insécurité totale », 2021

156. [https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/05/22/violences-policieres-les-lyceens-de-mantes-la-jolie-appellent-a-la-convergence-des-luttes\\_5465700\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/05/22/violences-policieres-les-lyceens-de-mantes-la-jolie-appellent-a-la-convergence-des-luttes_5465700_3224.html), consulté le 07/07/2024

157. UNICEF, *op.cit.*

par minute et la réponse au stress cardiovasculaire limitée par rapport aux adultes amplifient les dommages causés par des composants tels que le gaz lacrymogène<sup>158</sup> ».

Malgré ces spécificités, on note une nouvelle fois un **manque de données concernant spécifiquement la participation des mineurs dans les manifestations**. On observe pourtant une augmentation du recours à cette forme de mobilisation chez les jeunes générations, notamment à la suite des contestations de la réforme de retraite ;

en 2023, 28 % des 18-30 ans ont participé à une manifestation ou une grève, soit 7 points de plus par rapport à 2022 et le taux le plus haut observé depuis la création de l'indicateur en 2017<sup>159</sup>. Les jeunes composent la tranche d'âge la plus mobilisée. D'une manière générale, les thématiques sociales et environnementales figurent au premier plan de ces mobilisations : réforme des retraites, mais aussi urgence climatique ou encore lutte contre les violences sexistes et sexuelles ou mouvements pour la paix.

## Les syndicats lycéens, un espace de participation politique des mineurs

Si de nombreux jeunes participent à ces manifestations en autonomie, on constate également une **progression de l'adhésion à un parti politique ou un syndicat** ; en 2020, seuls 10 % des jeunes de 18-30 avaient adhéré à un parti ou syndicat ou renouvelé leur adhésion, contre près du double (18 %) en 2023<sup>160</sup>. Cette forme de participation à la vie politique demeure cependant faiblement plébiscitée. Pour autant, on observe une récente mise en lumière médiatique d'organisations jusqu'à présent invisibilisées : les syndicats lycéens. Faiblement étudiés par la recherche en sciences sociales, **les syndicats lycéens constituent pourtant un espace d'expression politique particulièrement intéressant car accessible aux mineurs**, qui y trouvent un moyen de peser dans la décision auprès des institutions. Les syndicats lycéens sont ainsi représentés au sein du Conseil supérieur de l'éducation, instance consultative placée sous la présidence du ministre chargé de l'éducation nationale en charge d'émettre des avis concernant le service public de l'éducation. Gérés et animés par des lycéens, ces syndicats ont pour mission de « défend[re] les préoccupations et les points de vue des jeunes sur les enjeux de l'éducation et de la jeunesse et sur les conditions de vie des étudiant-es auprès des responsables politiques. [Ils] participent aux politiques en matière de logement, d'aide sociale ou de restauration universitaire menées au niveau de chaque académie<sup>161</sup> ». En novembre 2023, la fusion de huit fédérations donne naissance à l'Union syndicale lycéenne (USL), rassemblant 3.500 militants et couvrant près de 60% des départements français<sup>162</sup>. Les élèves mobilisés souhaitent notamment s'engager en faveur de l'environnement et de la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, demandant par exemple la rénovation thermique des établissements scolaires, plus d'alimentation biologique et locales dans les cantines scolaires, ou encore la création

de cellules de lutte contre les violences sexistes et sexuelles au sein des lycées.

Au-delà des seules questions qui touchent immédiatement les lycéens, les syndicats peuvent également appeler à la mobilisation pour des causes plus générales, qui ne les concernent pas nécessairement dans le présent mais les intéressent néanmoins : ce fut le cas en 2023 pour la réforme des retraites, contre laquelle plusieurs syndicats lycéens avaient appelé à se mobiliser via des blocages d'établissements scolaires ou manifestations. Contrairement aux syndicats professionnels qui obéissent à un statut juridique commun, les syndicats lycéens, comme les syndicats étudiants, sont en réalité constitués en associations. Sur le plan juridique, il n'existe donc pas de « syndicats » lycéens ou étudiants, ce terme étant réservé aux structures professionnelles. Néanmoins, ces organisations « adoptent les codes [des syndicats professionnels], prônent la défense des intérêts des lycéens et tentent de se structurer sur le modèle des syndicats professionnels en constituant des fédérations départementales et des directions nationales<sup>163</sup> ». S'ils peuvent permettre aux lycéens d'avoir un poids dans le débat politique, les syndicats lycéens restent **des structures fragiles en raison du renouvellement constant des effectifs** liés à la courte durée de la scolarité lycéenne (trois ans), mais aussi à des carences de gestion, notamment financière. La plupart des syndicats proposent des adhésions gratuites, et tirent la plus grande partie de leurs financements via des dotations du ministère de l'Éducation nationale<sup>164</sup>. Un rapport du ministère de l'Éducation nationale de 2021<sup>165</sup> met en évidence le mauvais suivi des actions et des dépenses, en partie expliqué par **l'absence de formation à la gestion d'associations pour des jeunes de 15 à 19 ans pourtant mis en situation de responsabilité**, notamment vis-à-vis de la régularité comptable. Selon Manès Nadel, président de l'Union syndicale lycéenne (USL), les syndicats lycéens connaissent

158. Rezende-Neto, Joao, et al, 'Penetrating injury to the chest by an attenuated energy projectile : a case report and literature review of thoracic injuries caused by «less-lethal» munitions', World Journal of Emergency Surgery, vol. 4, no. 26, 26 juin 2009, p. 4.

159. Hoibian S., Millot C., Müller J. (CREDOC), *op.cit.*

160. INJEP, Baromètre DJEPVA sur la jeunesse - Moral, état d'esprit et engagement des jeunes en 2023.

161. <https://www.associations.gouv.fr/dans-un-syndicat-lyceen-etudiant-ou-professionnel.html>, consulté le 6 août 2024.

162. <https://www.letudiant.fr/lycee/les-principaux-syndicats-lyceens-sunissent-et-creent-union-syndicale-lyceenne.html>, consulté le 13 août 2024.

163. <https://basta.media/le-blocage-c-est-le-seul-moyen-qu-on-a-de-se-faire-entendre-les-lyceens-dans-la> - consulté le 13 août 2024.

164. *Ibid*

165. IGESR, Contrôle des associations lycéennes et de parents d'élèves recevant des subventions du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, Rapport n°2021-142, juillet 2021.

aujourd'hui un pic de demandes d'adhésion<sup>166</sup> : parce qu'ils contribuent à l'éducation à la citoyenneté et favorisent la lutte contre le désintérêt des

questions politiques, il paraît donc de plus en plus nécessaire de les intégrer au champ de la recherche.



garçon, 16 ans, focus group UNICEF France, novembre 2023

**Il faudrait reconnaître et considérer le fait qu'il y ait des syndicats lycéens, ne pas les snober mais prendre en compte la parole des jeunes et les prendre au sérieux, montrer qu'ils peuvent prendre des responsabilités et faire des choix. C'est grâce à eux qu'on a eu les conseils de vie lycéenne ! Il faut reconnaître leur légitimité, c'est aussi une forme d'éducation politique.**



## Participation numérique

A lors qu'une grande variété de dispositifs participatifs a été expérimentée à partir des années 1990, dans l'espoir d'inclure davantage les publics éloignés de la vie démocratique, l'émergence d'Internet au début des années 2000 a été perçue comme une opportunité supplémentaire pour atteindre cet objectif. Internet offre de nouveaux espaces d'engagement démocratique : forum de discussion et débats, sites web de groupes activistes, interpellation directe des décideurs... Le numérique facilite aussi l'accès aux informations et l'interactivité entre les politiques et le public, ce qui peut stimuler le débat politique<sup>167</sup>. Néanmoins les publics mobilisés en ligne présentent les mêmes profils que ceux mobilisés hors-ligne, c'est-à-dire plutôt des hommes, diplômés, occupant des positions sociales élevées et fortement politisés<sup>168</sup>. A une différence près : **souvent exclus des dispositifs de participation formels hors ligne, les jeunes sont surreprésentés dans la participation politique en ligne**. Ainsi sur X (anciennement twitter), les 18-25 ans constituent la tranche d'âge la plus nombreuse à s'exprimer politiquement<sup>169</sup>, et les mineurs sont également concernés : lors de l'élection présidentielle de 2012, près de 10% des usagers de la plateforme à s'être exprimés politiquement avaient moins de 18 ans. Compte-tenu de la majorité numérique (fixée à 15 ans depuis la loi du 7 juillet 2023), les enfants sont évidemment moins représentés dans ces pratiques en ligne, qui concernent plutôt les adolescents et les jeunes adultes.

Comme démontré, les jeunes générations utilisent de nombreuses méthodes de protestation. Ces méthodes combinent fréquemment l'activisme en

ligne et hors ligne : la mobilisation numérique peut soutenir et compléter l'activisme dans l'espace public et contribuer à accroître l'impact des mobilisations. Les activistes se tournent de plus en plus vers les actions en ligne pour mobiliser rapidement, partager des informations, réduire le coût des événements ou encore partager des conseils pour éviter la répression policière. En ce sens, l'avènement d'Internet a permis de rendre l'action civique plus flexible, plus rapide et diversifiée. **Le numérique et les médias sociaux apparaissent aujourd'hui comme les principaux supports et vecteurs de la participation politique des jeunes**<sup>170</sup>. En 2024, près d'1 jeune sur 2 a signé une pétition ou défendu une cause sur internet<sup>171</sup>, contredisant l'idée d'une jeune génération désengagée, faiblement intéressée par la politique. Les médias sociaux sont ainsi appréhendés par les adolescents comme des espaces publics informels<sup>172</sup>, pépinières d'engagement civique<sup>173</sup>, qui facilite l'organisation politique sans avoir à consulter les adultes. Le numérique peut alors constituer un espace alternatif de contestation<sup>174</sup>, qui permet la formation et l'engagement politique des adolescents et jeunes adultes.

Cette surreprésentation des jeunes générations s'explique par plusieurs facteurs : d'abord, ce sont celles qui maîtrisent le plus les outils numériques, étant des *digital natives*<sup>175</sup>. Ensuite, **Internet répond davantage aux attentes des jeunes en termes d'engagement, c'est-à-dire via des pratiques plus souples, informelles et ponctuelles**, mais aussi plus en réseau et dans une logique d'horizontalité dans la prise de décision et la prise de parole plutôt qu'à l'aide de procédures

166. <https://www.humanite.fr/politique/legislatives-2024/manes-nadel-president-de-lunion-syndicale-lyceenne-il-y-aura-des-mobilisations-a-la-rentree>, consulté le 13 août 2024

167. Ben Mansour, B., L'usage politique du Web 2.0 et l'émergence de nouvelles formes de participation politique. Université Laval, 2016

168. Boyadjian, op.cit

169. Boyadjian J., 2016, Analyser les opinions politiques sur internet, enjeux théoriques et défis méthodologiques, Paris, Dalloz.

170. Boyadjian J., 2020, La participation politique en ligne des jeunes à travers le prisme des inégalités socio-culturelles, INJEP, Notes & rapports/Rapport d'étude.

171. Millot C., Nedjar Calvet S. (CRÉDOC), Charrault A. (INJEP), op.cit.

172. Bennett L. V. (dir.), 2008, Civic Life Online. Learning How Digital Media Can Engage Youth, Cambridge (États-Unis), MIT Press.

173. Caron C., « Les jeunes et l'expérience participative en ligne », Lien social et Politiques, n° 71, 2014

174. Ibid

175. Stenger T. (dir.), 2015, Digital natives. Culture, génération et consommation, Caen, EMS Éditions

de désignation<sup>176</sup>. La **participation politique en ligne permettrait ainsi de contourner les hiérarchies sociales selon l'âge** ou la classe sociale souvent à l'œuvre dans les organisations politiques traditionnelles, qui ne permettent pas aux jeunes de pouvoir réellement s'exprimer. Enfin, la participation politique en ligne serait moins chronophage et exigeante socialement que d'autres modalités d'action, ce qui conviendrait davantage à une jeunesse acculturée aux normes d'immédiateté et d'instantanéité<sup>177</sup>. La participation politique en ligne permet aussi de lever l'obstacle de la mobilité, qui est souvent nécessaire à une participation active aux instances de participation formelle mais constitue un frein à la participation effective de nombreux enfants et jeunes, notamment ceux ayant un accès plus limité aux transports. C'est par exemple le cas des enfants vivant en milieu rural, ou encore des filles, qui peuvent être limitées dans leurs mouvements en raison d'un contrôle social différencié<sup>178</sup>.

On peut distinguer trois formes de participation numérique des jeunes<sup>179</sup>, plus ou moins engageantes et chronophages et différemment investies en fonction des profils : les modalités participatives liées à la recherche d'informations politiques ; les modalités qui relèvent d'une « participation par acquiescement », telles que retweeter, signer des pétitions, etc., et enfin des formes de participation expressive telles que la rédaction de posts, la publication de commentaires, etc. Quels que soient leurs profils, **la participation politique des jeunes en ligne s'exprime plutôt par une recherche d'informations politique et par une « participation par acquiescement »** plutôt que par une participation expressive, basée sur la publication de contenus politiques en « première personne »<sup>180</sup>.

Par ailleurs, la participation politique des jeunes générations en ligne est très différenciée en fonction des milieux sociaux et les filières d'études : les jeunes aux origines sociales plus populaires prennent moins la parole en ligne sur les sujets politiques, ne consultent les sites politiques que

de façon très marginale, suivent peu les personnalités politiques sur les réseaux sociaux, alors que ces pratiques sont relativement courantes et banalisées chez les étudiants de science politique, d'IEP ou de CPGE. Tout comme la participation politique hors ligne, **la participation politique en ligne est corrélée au niveau de politisation, sur lequel l'origine sociale et le capital culturel jouent un rôle majeur**. Le capital culturel hérité est ainsi « l'une des variables les plus discriminantes en matière de politisation et d'acquisition de compétences politiques<sup>181</sup> ». Participer en ligne nécessite à la fois une maîtrise des outils mais aussi un sentiment de compétence politique, de légitimité pour s'exprimer sur ces sujets sur des espaces perçus comme publics<sup>182</sup>. En définitive, **le numérique ne permet pas de ramener dans le débat démocratique des jeunes qui s'en étaient éloignés** ; les inégalités de politisation et de participation politique hors-ligne se prolongent dans la sphère en ligne. Toutefois Internet et les réseaux sociaux ont transformé le rapport des jeunes à la politique en générant de nouvelles pratiques : manière de consommer l'actualité politique, d'exprimer publiquement ses opinions, de développer un réseau militant, etc.

Si les pratiques de participation politique en ligne reproduisent les inégalités sociales en matière de participation, **elles présentent aussi d'autres écueils : désinformation, surveillance et collecte de données personnelles ou encore fracture numérique**. Dans les territoires d'Outre-mer, touchés pas des difficultés d'accès à internet par rapport à l'Hexagone, seuls 31 % des jeunes en Guadeloupe, Martinique et Guyane ont signé une pétition ou défendu une cause sur Internet, un blog, un réseau social, etc., contre 45 % au niveau national (soit, - 14 points)<sup>183</sup>. Par ailleurs, en tant que pratique éloignée des institutions et parce que les jeunes y sont sur-représentés, la participation politique en ligne n'est pas toujours perçue comme un mode de participation politique « réel » et légitime.



enfant du focus groupe Mayotte, juin 2024

**Il y a beaucoup de moyens de s'exprimer : on peut s'exprimer en écrivant, en dansant, en chantant, en faisant des poèmes pour dire ce qu'on a sur le cœur sans qu'il y ait de critiques ! [...] En ce moment il y a internet, si tu t'exprimes tu peux faire un TikTok, diffuser sur WhatsApp, Instagram, tout ça c'est bien.**



176. Granjon F, 2005, « L'Internet militant. Entretien avec Fabien Granjon », Matériaux pour l'histoire de notre temps, vol. 79, no79, p. 24-29 ([www.persee.fr/doc/mat\\_0769-3206\\_2005\\_num\\_79\\_1\\_1036](http://www.persee.fr/doc/mat_0769-3206_2005_num_79_1_1036)).

177. Boyadjian, 2020

178. Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, *Participation des jeunes au développement des territoires ruraux*, Septembre 2010

179. Boyadjian J., 2020, *op.cit.*

180. *Ibid*

181. *Ibid*

182. *Ibid*

183. INJEP, Baromètre jeunesse 2019, Guadeloupe, Martinique et Guyane, 2019

# 5 Participer à la décision politique : des difficultés accrues pour les enfants en situation de vulnérabilité

Comme exposé, le répertoire d'action des citoyens pour participer à la vie politique et tenter d'influencer les politiques est très diversifié : formel ou informel, protestataire ou aux côtés des institutions, en ligne ou dans la rue. Malgré cette diversité dans les modes d'action, on constate une certaine homogénéité parmi les publics participants, y compris concernant les enfants et les jeunes. Ainsi, les pratiques sont directement influencées par des propriétés sociales spécifiques, en particulier en termes d'origine sociale, de niveau d'étude, de genre et de situation sociales. **Les enfants marginalisés, ceux là-même qui auraient le plus besoin de voir leurs intérêts spécifiques pris en compte, rencontrent de nombreux obstacles pour exercer leur droit d'être entendus.** Par enfants marginalisés, on entend « ceux qui sont exclus des opportunités civiques, culturelles, économiques, politiques, sociales et/ou éducatives offertes aux autres enfants. Cela peut être dû à des facteurs individuels, familiaux et externes - tels que (mais sans s'y limiter) l'appartenance ethnique, le handicap, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, le statut de migrant ou de réfugié, l'identité autochtone, la violence (à la maison, dans les communautés, dans les institutions), la toxicomanie, le racisme, les inégalités économiques, la stigmatisation, le placement en institution, les situations de rue, le fait d'être dans des contextes fragiles et humanitaires, le fait d'être en conflit avec la loi d'avoir un membre de sa famille qui l'est, ou encore les enfants qui s'occupent eux-mêmes d'enfants. Dans l'approche par les droits humains, les enfants marginalisés sont donc ceux qui subissent des violations multiples de leurs droits et/ou ceux qui sont le moins en mesure de faire valoir leurs droits<sup>184</sup> ».

Autrement dit, **la participation à la vie politique, et plus particulièrement aux dispositifs formels et institutionnalisés, revêt un caractère socialement sélectif.** Pour les chercheurs Valérie Becquet et Martin Goyette, « cette sélectivité sociale inter-

roge les présupposés de l'engagement : très souvent appréhendé sous l'angle de la « volonté », il conduit les acteurs privés et publics à considérer l'absence ou l'inégale présence de certains jeunes comme relevant d'un manque de motivation ou d'intérêt, mais rarement comme étant le résultat de normes d'engagement qui en déterminent l'accès et en orientent la teneur<sup>185</sup> ». Outre les modes de participation individuelle à la vie politique (pétition, manifestation, etc.), les démarches de démocratie participative, qui visent pourtant à modifier la répartition du pouvoir, peuvent, elles aussi, être le lieu de rapports de domination et productrice d'exclusion. Ainsi, les travaux sur la participation témoignent des biais importants dans le recrutement par volontariat : le public qui souhaite participer « spontanément » est essentiellement masculin, appartenant aux CSP +, et âgé de 40 à 60 ans<sup>186</sup>.

Quand bien même les publics plus vulnérables, plus marginalisés, ont accès à des espaces de participation à la vie politique, leur simple présence ne suffit pas à garantir l'effectivité de leur droit d'être entendu. « L'idéal délibératif requiert en théorie pour les participants non seulement une égalité dans la prise de parole mais aussi dans la capacité à recourir à des arguments persuasifs, c'est-à-dire susceptibles d'être pris en compte dans la décision finale<sup>187</sup> ». Autrement, **le capital culturel et la capacité à s'exprimer en public sont des déterminants majeurs pour une participation pleine et entière.** Pour un espace participatif véritablement inclusif, il est donc nécessaire de **mettre en œuvre des démarches conscientes d'inclusion** qui garantissent la diversité des publics. Les modes de recrutement ou encore l'accessibilité des espaces et des informations doivent être particulièrement étudiés pour permettre à toutes et tous de participer. La mise en place de démarches d'aller-vers, par exemple via des initiatives délocalisées, au sein même des lieux de vie des personnes ou à proximité, peut également permettre à certains publics de participer plus facilement aux démarches.

184. UNICEF, *Manifester librement et en toute sécurité*, 2024.

185. Valérie Becquet, Martin Goyette. L'engagement des jeunes en difficulté. *Sociétés et jeunesse en difficulté*, 2014.

186. RAPPORT IGAS N°2023-003R – TOME 1, *La participation citoyenne dans les politiques de solidarité : Etat des lieux et perspectives*.

187. Blondiaux L, *Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège*, Revue Mouvements 2001/5 n°18.

En matière de participation, **ces enjeux concernent particulièrement les enfants les plus jeunes**. Trop jeunes pour s'auto-organiser ou pour avoir accès à la participation numérique, trop petits pour accéder aux informations ou savoir comment contacter des responsables politiques, souvent exclus des instances formelles en raison de limites d'âge minimum, ils sont précisément **ceux qui ont le plus besoin d'un accompagnement des adultes pour faire entendre leur voix**. Pourtant, la plupart des démarches de participation mises en œuvre avec des enfants se concentrent sur les enfants les plus âgés, avec relativement peu d'importance donnée aux enfants âgés de moins de huit ans<sup>188</sup>. Pour ces enfants, la participation dépasse rarement le stade de l'information. Ce manque d'attention pour la participation des enfants plus jeunes renvoie aux **préjugés sur l'hypothétique incompétence des enfants** évoquée plus haut dans le rapport, mais aussi aux défis posés par cette participation, qui oblige à une certaine inventivité dans le recueil de

la parole en raison des modes d'expression des jeunes enfants. Loin des formats « adultes », les enfants seront parfois plus à l'aise pour s'exprimer par des formats alternatifs : le dessin, le jeu... Pour certains enfants n'étant pas à l'aise avec le langage, la prise en compte de l'opinion peut même s'effectuer par l'observation.

Si les enfants les plus jeunes rencontrent des difficultés accrues pour se faire entendre, la participation à la construction des politiques publiques est également plus difficile pour un certain nombre d'enfants concernés par d'autres vulnérabilités, notamment les enfants en situation de handicap. Dans le cadre de ce rapport et en raison du manque de données disponibles, nous nous concentrerons toutefois sur trois publics en particulier : les enfants en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, les filles, et les enfants vivant dans les territoires ultra-marins.

## Participation et pauvreté/exclusion sociale

Depuis de nombreuses années, les sciences sociales ont démontré la **corrélation entre catégorie socio-professionnelle et participation politique** : plus le niveau d'étude est élevé, plus la participation politique est forte<sup>189</sup>. Parmi les élus, la catégorie socio-professionnelle est également un marqueur déterminant : une majorité des députés appartient ainsi aux CSP + et les ouvriers sont pratiquement absents de l'hémicycle (moins de 1%)<sup>190</sup> alors qu'ils représentent 19% de la population. En 1977 déjà, Bourdieu écrivait que « les classes dominées ne parlent pas, elles sont parlées<sup>1891</sup> ». Au-delà de la démocratie représentative, **les démarches de démocratie participative sont elles aussi traversées par des logiques de pouvoir** : ce sont principalement les publics les plus aisés, disposant d'un fort capital culturel, qui prennent part à ce type de dispositif. Plusieurs facteurs expliquent cette situation : le manque d'accès aux informations, aux infrastructures ou aux outils (par exemple le numérique), le manque de temps, le sentiment d'illégitimité, les modes de désignation pour faire partie des dispositifs, ou encore la méfiance envers les institutions. **La prise de parole publique reste donc largement conditionnée par le degré d'intégration sociale**<sup>192</sup>.

Cette sélectivité sociale est un défi majeur pour les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, où la participation des publics les plus démunis a donc été identifiée comme un enjeu depuis plusieurs années. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions adoptée en 1998

en souligne l'importance, et sera complétée par d'autres textes tels que la loi de 2002, qui impose différentes formes de participation des usagers dans des lieux et instances institutionnelles des établissements sociaux et médico-sociaux, celle de 2008 sur le RSA et les politiques d'insertion (qui prévoit une participation active et obligatoire des allocataires), ou encore un décret de 2017 qui indique que le travail social doit aussi s'appuyer sur les savoirs expérientiels, c'est-à-dire acquis par l'expérience des personnes accompagnées. L'objectif de ces textes est de changer d'approche avec les publics précaires, « de les considérer non plus comme des bénéficiaires passifs des mesures qui les concernent, mais comme des acteurs citoyens à part entière<sup>193</sup> ». En 2011, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), instance placée auprès du Premier ministre afin de conseiller les pouvoirs publics en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, publie un rapport sur le sujet<sup>194</sup> qui souligne l'intérêt des démarches participatives avec ces publics non seulement pour les personnes elles-mêmes, mais aussi pour les décideurs, les politiques publiques et les services, dans une logique partenariale. « En apportant leur expertise, les personnes en situation de précarité permettent d'éviter les contresens, d'établir les problématiques, de mieux cibler et concevoir les dispositifs, de donner de la légitimité aux actions mises en œuvre. Il ne s'agit pas seulement de solliciter un simple témoignage de ces personnes mais bien de créer les conditions d'une **réciprocité des savoirs**<sup>195</sup> ». Le rapport sera

188. G. Lansdown, International developments in children's participation, in *Children, young people and social inclusion*, 2006.

189. C. Peugny, « Les classes populaires ne s'intéressent pas à la politique. », dans *La France d'en bas ?*, 2019.

190. <https://fr.statista.com/statistiques/718796/nombre-deputes-selon-profession-france/>, consulté le 22 août 2024.

191. Bourdieu Pierre, « La paysannerie, une classe objet », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°17-18, novembre 1977.

192. BLONDIAUX, L., « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », in *Mouvements*, n°18, novembre-décembre 2001.

193. Arnal Caroline, Haegel Florence, « Les freins à la participation des populations précaires. Comment une association façonne les identifications collectives », *Participations*, 2019/3, n° 25.

194. CNLE, *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques*, 2011.

195. *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion du CNLE* (2011).

suivi par la création d'un nouveau collègue au CNLE composé de huit représentants des personnes en situation de pauvreté ou de précarité, institutionnalisé en 2013 par décret. Enfin, entre 2018 et 2024, des personnes en situation de pauvreté contribuent pour la première fois à évaluer la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté développée par le gouvernement.

Pour autant, et **alors même que la pauvreté affecte les enfants de façon disproportionnée par rapport aux adultes, les enfants concernés restent les grands oubliés de ces démarches participatives.** Qu'il s'agisse d'instances « mixtes » telles que les conseils d'enfants ou de jeunes, qui ne visent pas spécifiquement à lutter contre la pauvreté, ou de démarches ayant explicitement pour objectif de lutter contre l'exclusion sociale, comme le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), ils sont trop rarement associés à la construction des politiques publiques. Ainsi, malgré la réforme du CNLE en 2019 en réponse au « choc de participation » présidentiel, faisant passer de 8 à 32 le nombre de membres du collège des personnes concernées, force est de constater que les mineurs ne sont pas représentés au sein de l'instance. Dans les CME et CMJ, les enfants et les jeunes sont principalement issus de familles à fort capital culturel, dont les parents sont en moyenne plus diplômés que la moyenne nationale<sup>196</sup>. Il faut pourtant le rappeler : **aujourd'hui en France, un enfant sur cinq vit en situation de pauvreté**<sup>197</sup>. Le niveau de pauvreté des enfants est par ailleurs supérieur de près de 20 % au niveau de pauvreté<sup>198</sup> de l'ensemble de la population<sup>199</sup>. Obtenir des progrès et des résultats durables en matière de lutte contre la pauvreté, y compris contre la pauvreté infantile, exige de donner une voix et un espace aux enfants concernés.

Comme pour les adultes, les privations matérielles et sociales engendrées par le manque de ressources, des conditions de vie dégradées et un inégal accès à certains biens et services entraînent des obstacles dans la réalisation des droits des enfants et entravent leur pleine participation à la société. **La pauvreté entrave l'effectivité de leurs droits fondamentaux, y compris leur droit d'être entendus**, et conduit à l'exclusion sociale. Les enfants font ainsi face à des facteurs défavorables à leur épanouissement et sont limités dans leurs opportunités de participation. En tant qu'enfants, ils sont aussi sujets à une **double silenciation : par leur statut d'enfant et par leur appartenance à la communauté des pauvres**<sup>200</sup>. Leur participation sociale<sup>201</sup> peut être entravée par un accès limité aux

transports, qui réduit la possibilité de rejoindre des amis et d'élargir ses relations sociales, ou encore par une faible capacité de réciprocité dans les invitations. Cela renforce l'impact de la pauvreté en accroissant l'isolement des enfants, plus susceptibles de souffrir de marginalisation et d'exclusion sociale.

Des travaux menés par ATD Quart-Monde ou encore par UNICEF Belgique directement auprès des enfants démontrent la différence de perception entre les enfants et les adultes concernant l'expérience de la pauvreté. Ainsi « les enfants ont souvent du mal à se positionner dans les divisions classiques de revenus de haut ou bas niveau, mais ils se sentent différents des autres enfants, ce qu'ils décrivent comme un sentiment d'isolement. Cette « exclusion » est un sentiment partagé<sup>202</sup> ». **Pour les enfants, la pauvreté est donc d'abord vécue comme une exclusion sociale.** Or le fait de ne pas être entendu, d'avoir le sentiment que son avis ne compte pas, renforce ce sentiment d'exclusion. L'exclusion sociale de ces enfants est aussi une exclusion politique : sans accès aux espaces et aux processus de décisions, leurs expériences et leurs avis sont souvent invisibilisés.

En matière de participation politique, les enfants en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale font aussi face à des obstacles liés à leur capital culturel et au concept bourdieusien d'*habitus*, c'est-à-dire la manière d'être qui résulte du processus de socialisation. Pour les instances de démocratie participative non spécifiques aux enfants pauvres ou en situation d'exclusion sociale, **les modes de désignation sont souvent un premier obstacle** : « Se présenter aux élections, faire « campagne » peut être difficile [...] mais ce l'est sans aucun doute encore plus pour ceux et celles qui n'ont pas les ressources culturelles familiales pour les aider à cette préparation<sup>203</sup> ». Ces enfants et adolescents peuvent également s'auto-exclure de la discussion en raison d'un sentiment d'illégitimité et d'une peur de la moquerie car ils ne maîtrisent pas nécessairement les capacités orales et écrites mises en avant par d'autres acteurs. L'utilisation d'un langage complexe et technique, tant par les autres participants que par les acteurs à l'initiative du dispositif, peut ainsi exprimer une forme de domination. Cette auto-exclusion peut aussi découler du sentiment de compétence politique, moins élevé chez les enfants des catégories sociales défavorisées<sup>204</sup>.

Pourtant, les effets bénéfiques de la participation sur les individus tels que le renforcement de la confiance en soi, l'acquisition de nouvelles compétences sociales, de nouvelles connaissances ou

196. Pour citer ce document TUCCI I. (coord.), RECOTILLET I., BERTHETT, BAUSSON S., *op.cit.*

197. <https://www.unicef.fr/convention-droits-enfants/inclusion-sociale/enfants-pauvres-monde/enfants-pauvres-france/>, consulté le 20 août 2024.

198. Au-delà de la pauvreté monétaire, soit l'insuffisance de ressources financières, la pauvreté est un phénomène complexe qui recouvre plusieurs dimensions : exclusion sociale, pauvreté en conditions de vie, pauvreté multidimensionnelle, précarité.

199. Ministère des Solidarités et de la santé, *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, Octobre 2018.

200. Childhood poverty: a barrier to social participation and inclusion, Tess Ridge, 2006.

201. La participation sociale désigne « l'ensemble des activités extérieures au domicile par lesquelles les personnes s'engagent volontairement dans la vie de la collectivité et de ses organisations, espaces communautaires, formes d'expression et événements. », *La participation sociale, une action située entre biographie, histoire et structures*, JF Bickel, 2014.

202. Eurochild, *Valuing children's potential : How children's participation contributes fighting poverty and social exclusion*, 2010.

203. Pour citer ce document TUCCI I. (coord.), RECOTILLET I., BERTHETT, BAUSSON S., *op.cit.*

204. Thibault Desoeuvre. Influence du milieu social sur la participation des élèves à un débat argumenté. Education. 2015.

encore d'un capital social accru sont autant d'atouts qui peuvent faciliter la sortie de la pauvreté et de l'exclusion sociale<sup>203</sup>. Plusieurs études démontrent **l'intérêt de ces démarches pour lutter contre le sentiment de disqualification sociale**<sup>204</sup> et renforcer le pouvoir d'agir des personnes. Le CNLE souligne que rendre les personnes actrices de leur vie et de la société est un facteur de reconnaissance et d'insertion pour elles, mais aussi un facteur de progrès pour la société « qui gagne en démocra-

tie chaque fois qu'elle intègre l'expérience et la pensée d'une partie de ses membres<sup>205</sup> ». Enfin, la participation des publics en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale permet de **lutter contre les représentations négatives** de la pauvreté, de l'exclusion et des personnes qui les vivent, et de lutter contre les discriminations<sup>206</sup>. Ainsi, ceux-là même qui ont le plus à gagner de la participation sont précisément ceux qui sont le moins susceptibles de participer aux processus d'élaboration des politiques<sup>207</sup>.

## Regard international

Plusieurs expériences à l'international démontrent que la participation des enfants est un instrument politique puissant pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à la fois dans l'amélioration des politiques mais aussi dans celle des services. C'est par exemple le cas en Belgique, où la participation des enfants est identifiée depuis plusieurs années comme un levier transversal pour lutter contre la pauvreté infantile, via une approche collective et un accompagnement individualisé, un travail en réseau entre les acteurs et un financement multiniveaux. C'est aussi le cas en Grèce, où un Conseil de jeunes a été mis en place dans le cadre de la Garantie européenne pour l'enfance, ou encore en Croatie, où différents groupes de consultation d'enfants et de jeunes ont été mis en place au niveau national dans le cadre de la Garantie enfance également.

## Genre et politique

Si la CIDE établit le droit pour chaque enfant d'être entendu sans discrimination, l'accès aux espaces décisionnels reste semé d'obstacles spécifiques pour les filles et les jeunes femmes, notamment en raison des normes de genre et des attitudes misogynes. Partout dans le monde, **la participation et la représentation politiques ont été historiquement différenciés suivant le genre** : jusqu'en 1960, seule la moitié des pays du monde accordait le droit de vote aux femmes<sup>208</sup>. Aujourd'hui encore, dans de nombreux pays, les femmes qui occupent des fonctions politiques doivent faire face à la violence et au harcèlement fondé sur le genre : en 2018, une étude du Conseil de l'Europe et de l'organisation internationale de l'Union interparlementaire montrait que plus de 85 % des femmes élues dans des parlements d'Europe (dont la France) avaient subi des violences psychologiques, et plus de 46 % d'entre elles avaient reçu des menaces de mort, de viol ou de passage à tabac. 58 % d'entre elles ont été la cible d'attaques sexistes et de harcèlement en ligne, et 68% ont fait l'objet de remarques portant sur leur apparence physique<sup>209</sup>. Outre ces chiffres alarmants, l'étude indique que les auteurs de harcèlement et de violences sont autant des adversaires politiques que des collègues de leur propre parti ou sont de simples citoyens. De manière générale, les femmes sont nombreuses à mettre en place des stratégies de contournement pour ne pas subir les

actes et propos sexistes : en France en 2023, près d'une jeune fille ou femme sur deux indique avoir déjà censuré ses propos par crainte de la réaction des hommes (40 %) <sup>210</sup>. Toujours à **l'échelle internationale, seules 50 % des filles et des jeunes femmes estiment que, du point de vue de leur communauté, il est acceptable que les filles et les jeunes femmes s'engagent dans des activités politiques**<sup>211</sup>. Dans un rapport de l'ONG Plan international publié sur le sujet, 1 répondante sur 5 indique avoir été personnellement découragée de s'engager ou de participer à la politique, alors que 97 % d'entre elles estiment qu'il est important de participer à la vie politique. Outre l'impact sur la santé physique et psychologique des concernées, **le sexisme, le harcèlement et la violence à l'égard des filles et des femmes sont des obstacles majeurs à la capacité des instances démocratiques à être des espaces inclusifs et représentatifs de l'ensemble des sociétés**. Comme souligné par le Conseil de l'Europe, ces attitudes ont des répercussions majeures sur la qualité et l'efficacité du travail des pouvoirs publics et, par conséquent, des politiques publiques<sup>214</sup>. Par ailleurs, l'ONG Plan international souligne que ces actes de violence à l'encontre des femmes politiques ont un impact au-delà de leur cible spécifique : ils ont pour effet secondaire de dissuader les filles qui pourraient envisager de s'engager en politique<sup>215</sup>.

205. E.Kay M.Tisdall, John M.Davis, Malcolm Hill and Alan Prout, "Children, young people and social inclusion. Participation for what ?," 2006.

206. Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion du CNLE (2011).

207. Extraits de l'introduction du rapport du groupe de travail du CNLE : « Etre acteurs ensemble dans la lutte contre l'exclusion ». Ce groupe de travail a été mis en place en 2004, en amont de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion.

208. CNLE, *op.cit.*

209. Peters, B.G( 1996) The future of governing : four emerging models, Kansas, University of Kansas Press.

210. Plan International : Rapport "Pouvoir égal maintenant. Les filles, les jeunes femmes et leur participation à la vie politique" - Octobre 2022.

211. Union interparlementaire pour la démocratie et Conseil de l'Europe. Sexisme, harcèlement et violence à l'égard des femmes dans les parlements d'Europe, 2018.

212. Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Rapport annuel 2023 sur l'état des lieux du sexisme en France, 2023.

213. Plan international, *op.cit.*

214. Union interparlementaire pour la démocratie et Conseil de l'Europe. Sexisme, harcèlement et violence à l'égard des femmes dans les parlements d'Europe, 2018

215. Plan International, *op.cit.*

En France, la parité entre femmes et hommes en politique progresse peu à peu, malgré un recul lors des élections législatives de 2022 puis de 2024. 80 ans après leur accession au droit de vote, les femmes sont donc de plus en plus présentes dans la vie politique, et ce grâce à des dispositifs contraignants tels que la loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Pourtant, force est de constater que les femmes restent sous-représentées aux postes de pouvoir : suite aux élections législatives de 2024, seulement 36,1 % des députés sont des femmes. Chez les sénateurs, la part des femmes a atteint 36,2 % en 2023, soit une part équivalente à celle des députées. Les hommes représentent donc les 2/3 des parlementaires, alors que, 1<sup>er</sup> janvier 2024, les femmes et les filles constituent 51,6% de la population vivant en France<sup>216</sup>. Au niveau local, seuls 20 % des maires sont des femmes, 8 présidents de conseils départementaux sur 10 sont des hommes et moins d'un tiers des présidents de région sont des femmes<sup>217</sup>. Plusieurs études démontrent aussi la répartition très genrée des domaines politiques : ainsi, les femmes sont plus souvent en charge des domaines comme la petite enfance ou la santé, moins valorisés. La plupart du temps, elles occupent aussi des postes moins prestigieux. Comme souligné par l'Observatoire des inégalités, « les hommes cèdent leur place aux femmes quand la loi les y oblige, en les limitant souvent aux postes les moins importants. Même dans les assemblées où les femmes sont présentes quasiment au même niveau que les hommes, on ne les retrouve pas à leur tête. Plus on s'élève dans la hiérarchie du pouvoir, moins elles sont présentes<sup>218</sup> ». Plusieurs études ont pourtant démontré que **les stéréotypes médiatiques et le faible taux de représentation affectent les ambitions des filles en matière de leadership**<sup>219</sup>. Ainsi, elles sont plus susceptibles de s'imaginer en tant que futures actrices politiques si des modèles féminins sont présentés dans les médias grand public<sup>220</sup>. Encore faut-il que ces modèles soient présentés sous un jour favorable : en 2018, une fille sur deux trouve que l'image des filles/femmes que les médias transmettent n'est pas valorisante<sup>221</sup>. Et quand elles sont présentes dans les médias, les femmes disposent d'un temps de parole inférieur<sup>222</sup>. Ces différences de traitement sont bien perçues par la population : selon le Baromètre Sexisme, seul un quart de l'opinion pense

que les femmes et les hommes sont traités de la même manière en politique<sup>223</sup>.

Au-delà de ce sexisme structurel, la **socialisation politique différenciée entre les filles et les garçons** expliquent également l'exclusion (et l'auto-exclusion) des filles et des femmes dans l'exercice du pouvoir politique. L'intérêt des garçons pour la politique est ainsi encouragé plus tôt<sup>224</sup>, les connaissances et arguments des filles vus comme moins légitimes que ceux des garçons<sup>225</sup>, les filles sont davantage interrompues lors des présentations orales en classe<sup>226 227</sup> et les professeurs interagissent plus souvent avec les garçons, stimulant leurs compétences en termes de prise de parole en public. Cela a un impact direct sur la confiance en soi et le sentiment de compétence à l'oral : en 2023 en France, près d'une jeune fille ou femme sur 5 (18 %) a des difficultés à prendre la parole au sein d'un groupe<sup>228</sup> et plusieurs études montrent qu'une fois adultes les femmes sont moins susceptibles que les hommes de se considérer comme qualifiées pour se présenter à un poste politique<sup>229</sup>. En raison des obstacles culturels, politico-institutionnels et socio-économiques, l'engagement politique traditionnel apparaît donc comme un marqueur fort d'inégalités entre filles et garçons. Ainsi, **dès le lycée, les filles sont près de deux fois moins nombreuses à s'engager dans un parti politique** : les garçons<sup>230</sup> sont ainsi 16 % à s'impliquer dans un mouvement politique contre seulement 9 % des filles. À l'inverse, les filles sont plus investies civiquement mais ont moins confiance en elles que les garçons : si elles présentent un « potentiel de mobilisation » plus important que celui des garçons pour voter, faire du bénévolat, ou encore signer des pétitions, elles s'autocensurent davantage que les garçons en matière d'engagement politique formel. Ainsi, 25 % des garçons envisagent une candidature politique dans le futur<sup>231</sup> contre 15 % des filles. De manière générale, **leur confiance dans les institutions est plus élevée que celle des garçons, mais leur croyance en leur capacité d'agir civiquement est plus faible**. Au lycée, les garçons sont plus nombreux à être délégués de classe et à se tourner vers un engagement politique, quand les filles, de leur côté, s'engagent plus dans les activités du lycée (notamment les projets citoyens) et dans les associations humanitaires<sup>232</sup>. Cet écart continue après le lycée : toutes instances confondues (établissement scolaire, classe, entreprise ou autre organisation, copropriété, etc.),

216. <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/part-des-femmes-en-france/>, consulté le 22 août 2024.

217. [https://www.observationsociete.fr/modes-de-vie/vie-politique-et-associative/femmes\\_politique/](https://www.observationsociete.fr/modes-de-vie/vie-politique-et-associative/femmes_politique/), consulté le 22 août 2024.

218. <https://inegalites.fr/place-femmes-polique>, consulté le 22 août 2024.

219. Plan International, Rewrite Her Story, 2019.

220. C. Wolbrecht, & D. Campbell, « Leading by Example: Female members of parliament as political role models » American Journal of Political Science, 51:4, 2007.

221. UNICEF France, Quel genre de vie ?, Consultation nationale des 6/18 ans, 2018.

222. Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Rapport annuel 2023 sur l'état des lieux du sexisme en France, 2023.

223. *Ibid.*

224. Lucie Bargel, La socialisation politique sexuée : apprentissage des pratiques politiques et normes de genre chez les jeunes militant-e-s, Nouvelles questions féministes, 2005.

225. Jone Martínez Palacios, Igor Ahedo Gurrutxaga, Alicia Suso Menzada, Lara Zuriñe Rodríguez, « La participation entravée des femmes. Le cas des processus d'innovation démocratique au Pays basque », dans *Participations* 2015/2 (N° 12).

226. Collet, I. (2013). Faire vite et surtout : le faire savoir. Les interactions verbales en classe sous l'influence du genre.

227. Duru-Bellat M. L'école des filles: *Quelle formation pour quels rôles sociaux?* Editions L'Harmattan; 2004.

228. Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, *op.cit.*

229. J. Lawless & R. Fox, « Why Are Women Still Not Running for Public Office? Issues in Governance Studies » 16, 2008.

230. Cnesco (2018). Engagements citoyens des lycéens : enquête nationale réalisée par le Cnesco. Dossier de synthèse.

231. *Ibid*

232. *Ibid*

les jeunes hommes sont plus souvent concernés par les fonctions électives : 24 % ont déjà été élus pour représenter leurs camarades, contre 19 % des jeunes femmes<sup>233</sup>. Dans les conseils locaux d'enfants ou de jeunes en revanche, on compte autant de filles que de garçons en raison de la loi de 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui établit que « l'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes ne doit pas être supérieur à un<sup>234</sup> ». Malgré cette parité, cet engagement politique reste là aussi marqué par le genre : si faire de la politique ou rencontrer des élus n'est pas la motivation première des jeunes<sup>235</sup> (viennent d'abord le souhait d'apprendre de nouvelles choses, de partager des expériences et l'envie de faire changer les choses), les garçons sont toutefois plus nombreux que les filles à déclarer cette motivation : 65 % des garçons ont indiqué qu'en entrant au conseil de jeunes, ils souhaitaient rencontrer des élus, contre 44 % des filles).

Comme indiqué plus haut, **les formes d'engagement diffèrent entre les sexes** : on note ainsi « [une] prédominance des filles dans les pratiques d'engagement numérique (signature de pétitions, défense d'une cause sur les réseaux sociaux, etc.), et [une] prédominance des garçons dans les interventions dans l'espace public extérieur (bénévolat, concertation publique, etc.) ». Et ce malgré les risques auxquels les filles et les femmes sont exposées en ligne, en particulier lorsqu'elles manifestent un engagement militant : en 2018 par exemple, les femmes politiques interrogées par Amnesty International aux États-Unis et au Royaume-Uni disaient recevoir un tweet insultant toutes les 30 secondes<sup>236</sup>. Si le harcèlement en ligne touche près d'un adolescent sur 4 en France (24%), les filles font beaucoup plus souvent l'expérience de cette cyberviolence que les garçons (1,56 fois plus de risques)<sup>237</sup>.

## Dans les collectivités territoriales d'Outre-mer<sup>238</sup>

Malgré la diversité géographique, démographique, économique et sociale des douze collectivités territoriales qui constituent l'« Outre-mer », les données disponibles décrivent une situation globalement plus défavorable en matière de respect des droits de l'enfant dans ces territoires que dans l'Hexagone. Ainsi, la pauvreté touche 8 enfants sur 10 à Mayotte et 6 sur 10 en Guyane, et prive souvent ces mêmes enfants d'accès à la santé, à l'éducation, à la protection, à l'eau et l'alimentation. Pourtant, **les singularités des enfants vivant dans ces territoires sont souvent mal représentées dans les stratégies d'actions des pouvoirs publics** et des institutions et de fait insuffisamment pris en compte dans les politiques publiques. Plusieurs collectivités territoriales d'Outre-mer se distinguent par ailleurs par la jeunesse de leur population, notamment en Guyane et à Mayotte.

À l'échelle des collectivités territoriales d'Outre-mer (CTOM), la prise en compte de la parole des enfants et des jeunes est d'abord perceptible à travers l'existence **de nombreuses instances institutionnelles** à des échelles variées (municipale ou collectivité) visant à associer les plus jeunes à l'élaboration et au suivi des politiques publiques locales, tels que des Conseils d'enfants ou Assemblées territoriales de jeunes. L'association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ), qui compte 18 adhérents des Antilles, de La Réunion, de Mayotte, de Guyane, de Polynésie française ainsi que Saint Pierre et Miquelon, a également lancé en avril 2024 une nouvelle Instance de Participation des Jeunes d'Outre-Mer (IPJOM) avec le soutien du ministère des Outre-mer, qui rassemble des enfants et des jeunes de La Réunion, Mayotte, de Guyane et de Martinique.

L'association, qui travaille sur le sujet depuis plusieurs années, indique que **les CTOM ne sont pas en retard vis-à-vis des collectivités de l'Hexagone en termes de participation des enfants et des jeunes à la vie politique locale**. La ville de Boueni (Mayotte) fait ainsi partie des premières communes de France à prendre une délibération en conseil municipal pour affirmer son engagement à une participation ambitieuse des jeunes. En dépit de l'absence de recensement officiel des conseils d'enfants ou de jeunes en France, le rapport UNICEF France sur les droits de l'enfant dans les territoires ultramarins ainsi que les contributions de l'Association nationale des conseils d'enfants et de jeunes (ANACEJ) ont permis d'en répertorier un certain nombre dans les territoires qui nous intéressent.

On peut saluer l'existence de ces instances, dont le **développement est encouragé par la loi Égalité et citoyenneté<sup>239</sup>**. L'ANACEJ indique toutefois que **les marges de progression sont similaires à celles de l'Hexagone**. Ces instances restent ainsi peu connues des enfants et des jeunes et la qualité de fonctionnement des dispositifs de participation reste à interroger : décrites parfois comme des espaces de démocratie participative pour mieux prendre en compte les avis, idées et préoccupations des plus jeunes au sein du débat public, certaines de ces instances sont aussi clairement affichées comme des dispositifs éducatifs, destinés plutôt à l'apprentissage de la démocratie qu'à un réel exercice du pouvoir.

De la même manière qu'à l'échelle nationale<sup>240</sup>, ces dispositifs semblent **couvrir une grande diversité de pratiques**. S'agissant des modes de désignation, les enfants et les jeunes sont la plupart

233. Hoibian S., Millot C., Müller J. *op.cit.*

234. Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

235. TUCCI I. (coord.), RECOTILLET I., BERTHETT, BAUSSON S., *op.cit.*

236. Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Rapport annuel 2023 sur l'état des lieux du sexisme en France, 2023

237. UNICEF France, Quel genre de vie ?, Consultation nationale des 6-18 ans, 20218

238. Cette section a initialement été rédigée dans le cadre du rapport *Grandir dans les Outre-mer : état des lieux des droits de l'enfant*, publié par l'UNICEF France en novembre 2023. Elle a été mise à jour et enrichie, notamment grâce à l'organisation d'un nouveau focus group mené à Mayotte auprès de 11 jeunes âgés de 14 à 20 ans.

239. LOI n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

240. Voir Lardeux L., *Dispositifs de participation des jeunes au niveau des conseils régionaux, rapport d'étude, INJEP janvier 2015 et Tucci I (coordination), Conseils de jeunes et participation : étude auprès des collectivités et des jeunes engagés, rapport d'étude, INJEP, 2021*

	Type d'instance	Age des membres
<b>Guadeloupe</b>	/	/
<b>Guyane</b>	Assemblée Territoriale des Jeunes de Guyane <sup>241</sup> et conseils municipaux des jeunes <sup>242</sup>	12 à 25 ans
<b>Mayotte</b>	Comité Jeunes et Conseil municipal jeunes <sup>243</sup>	12-30 ans / 12-16 ans
<b>Martinique</b>	Conseil des Jeunes Citoyens (collectivité)	16-25 ans
<b>Nouvelle Calédonie</b>	Congrès des Jeunes <sup>244</sup>	15-18 ans
<b>Polynésie française</b>	Assemblée des représentants juniors de la Polynésie Française <sup>245</sup>	10-11 ans (CM2 uniquement) <sup>246</sup>
<b>La Réunion</b>	Conseil Départemental des Jeunes <sup>247</sup>	12-15 ans
<b>Saint-Barthélemy</b>	Conseil des Jeunes <sup>248</sup> (collectivité)	10-14 ans
<b>Saint Martin</b>	Conseil Territorial des Jeunes de Saint-Martin <sup>249</sup>	14-25 ans
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	Conseil Territoriale des Jeunes <sup>250</sup>	12-17 ans
<b>Wallis et Futuna</b>	Assemblée des Jeunes <sup>251</sup>	15-17 ans

du temps élus, mais parfois aussi choisis par les services municipaux à la suite d'un entretien. La durée des mandats est variable, entre 1 et 3 ans la plupart du temps. La notion d'enfants et de jeunes est appréciée de manière large : la plupart des CTOM privilégient une tranche d'âge entre le collège et le lycée et pouvant aller jusqu'à 25 ans, ce qui interroge sur la place faite à la parole des enfants les plus jeunes. La **Polynésie** et **Saint-Barthélemy** se distinguent en proposant aux enfants de CM2 d'intégrer les instances prévues. Plus globalement, cela questionne la place des mineurs dans ces instances – et donc dans les processus d'élaboration et de suivi des politiques publiques – alors même que ces derniers constituent parfois une large part de la population : **la Guyane et Mayotte étant les deux territoires les plus jeunes de France**<sup>252</sup>. Les mineurs n'ayant pas la possibilité de voter, cela signifie **qu'en l'absence d'instances de participation citoyenne ouvertes à cette catégorie d'âge, plus de la moitié de la population n'a a priori aucun moyen d'influence sur les politiques publiques locales**, qui ont pourtant un impact direct sur leur vie quotidienne.

Outre l'âge, on peut également s'interroger sur la diversité des membres des Conseils d'enfants ou de jeunes, alors que **les modes de désignation**

**ne permettent pas nécessairement une bonne représentation de l'ensemble des jeunes du territoire**. En effet, il ressort de l'étude de ces instances que les partenariats avec les établissements scolaires sont déterminants. La désignation des enfants et jeunes se fait très souvent au sein même des établissements scolaires, voire en partenariat avec le rectorat qui organise les élections. La **scolarisation est donc un préalable obligatoire**, ce qui exclut de fait les enfants et jeunes non scolarisés, pourtant particulièrement nombreux en Guyane et Mayotte. A Mayotte, la réglementation en vigueur s'avère aussi un obstacle pour la participation des enfants nés à l'étranger de parents étrangers, puisqu'ils ne peuvent pas participer aux déplacements dans l'Hexagone prévus dans le cadre de certaines instances, ne pouvant pas bénéficier de Document de Circulation pour Etranger Mineurs<sup>253</sup>.

On peut également questionner **l'influence réelle de ces instances sur les politiques publiques du territoire**. Principalement consultatifs, les Conseils d'enfants ou de jeunes permettent aux intéressés de faire des propositions et suggestions à la collectivité, la plupart du temps sur des sujets qui concernent la jeunesse uniquement. Tous ne disposent pas d'un budget dédié, même si l'on

241. [L'Assemblée Territoriale des Jeunes de Guyane a Tenu sa 2<sup>e</sup> séance en Salle d'Assemblée Plénière de la Collectivité Territoriale de Guyane I - Collectivité Territoriale de Guyane \(ctguyane.fr\)](#)

242. [Conseil municipal des jeunes - Yana-J](#)

243. [anacej.fr/post/conseil-du-mois-le-conseil-municipal-des-jeunes-de-mamoudzou](#)

244. [Le Congrès des jeunes - Congrès \(congres.nc\)](#)

245. [Juniors - Assemblée de la Polynésie française \(assemblee.pf\)](#)

246. Depuis 2010, chacune des classes de l'ensemble du territoire de la Polynésie française est invitée à élire un représentant junior et à rédiger des textes de lois. C'est une assemblée non permanente qui ne dure que quelques jours dans l'année. Véritable dispositif éducatif, elle a pour objectif de réfléchir au fonctionnement de la démocratie, de débattre des problèmes rencontrés et de proposer des solutions pour devenir des véritables « acteurs du pouvoir législatif »

247. [Le Conseil Départemental des Jeunes CDJ \(departement974.fr\)](#)

248. [La création d'un Conseil des jeunes adoptée \(journaldesaintbarth.com\)](#)

249. [Collectivité de Saint-Martin Antilles Française \(com-saint-martin.fr\)](#)

250. [Collectivité Territoriale - Saint Pierre et Miquelon \(spm-ct975.fr\)](#)

251. [L'Assemblée des jeunes | Assemblée Territoriale de Wallis et Futuna \(assembleeeterritoriale.wf\)](#) : mise à jour du site de l'assemblée territoriale qui ne comprend que des informations sur l'assemblée des jeunes 2020-2022, aucune donnée sur la nouvelle mandature

252. [Mayotte, département le plus jeune de France - Insee Première - 1488](#)

253. Cf régime dérogatoire à Mayotte infra

note parfois au contraire des budgets bien supérieurs à la moyenne nationale, comme le conseil des jeunes de Mamoudzou (Mayotte) qui dispose d'un budget annuel de 20 000 euros<sup>254</sup>. Les jeunes interrogés dans le cadre de la mission d'information du Sénat sur la redynamisation de la culture citoyenne, représentants de conseils de jeunes de la Martinique, La Réunion et Mayotte, font état **d'un manque de lien avec les élus** et d'une **volonté de peser davantage dans les délibérations de leur collectivité**. S'ils sont satisfaits de leur expérience, certains témoignages laissent penser que la parole des enfants n'a pas toujours été réellement prise en compte : « *Pour améliorer le fonctionnement du dispositif, (...) il faudrait (...) que le conseil puisse choisir lui-même ses sujets, alors que ceux sur lesquels nous avons travaillé nous ont été imposés par la municipalité*<sup>255</sup> ».

Enfin si les instances dédiées sont utiles pour mettre à l'aise les enfants et les jeunes, et leur permettre d'avoir un espace propre où exprimer leurs préoccupations et leurs idées, il est indispensable que des espaces mixtes soient également disponibles pour assurer une réelle influence de la parole des enfants sur les politiques publiques, et donc une meilleure prise en compte de leurs besoins. En **Guyane**, la consultation UNICEF France des 6-18<sup>256</sup> ans laisse apparaître que **seulement 32% des répondants estiment que les élus du Conseil municipal**

**pensent aux enfants et aux adolescents** quand ils décident et créent des projets, contre 53,4% au niveau national. **Plus d'un enfant sur deux (53,3%) estime que le conseil municipal ne tient pas compte de son avis** ou de celui des autres enfants et adolescents, contre seulement 14,6% au niveau national. Si la présence de conseils d'enfants ou de jeunes sur le territoire permet supposément de faciliter les contacts entre élus et jeunes générations, cela reste en réalité un écueil pour la plupart de ces dispositifs. Au niveau régional, la présence de Comités Régionaux des Associations de Jeunesse et d'Education Populaire (CRAJEP) à La Réunion, en Guadeloupe et depuis juillet 2023 en Polynésie également doit permettre de créer le dialogue entre jeunes et pouvoirs publics. C'est par exemple le cas à La Réunion via le projet KOZEMEN<sup>257</sup>, qui permet aux jeunes de prendre part à l'élaboration des politiques jeunesse, notamment européennes. Mais au-delà des espaces spécifiques, réservés aux seuls enfants et jeunes, il semble nécessaire **d'ouvrir aussi les espaces institutionnels traditionnellement réservés aux adultes**, à condition d'en adapter le fonctionnement pour leur permettre d'être véritablement inclusifs. C'est d'ailleurs le souhait des enfants du focus group consultés en Guyane, qui indiquent qu'ils aimeraient avoir une place lors des Conseils du village (*Tukusipan*) afin de pouvoir y valoriser les idées des plus jeunes.

## Un rapport éloigné à la politique nationale

**M**algré l'existence de ces quelques dispositifs au niveau local, les mineurs des CTOM restent exclus ou sous-représentés dans les initiatives de démocratie participative, à la fois sur leurs territoires et au niveau national. Tout comme les jeunes générations de l'Hexagone, ils présentent **une certaine défiance à l'égard des pouvoirs publics**. En 2018, **93% des jeunes ultramarins déclarent ainsi « ne pas avoir confiance en la politique**<sup>258</sup> ». Dans sa contribution à l'avis de mars 2022 « Engagement et participation démocratique des jeunes », la délégation aux Outre-mer du CESE confirme « *ce manque de confiance, voire la défiance, envers le système de représentation politique et les élus et élues. [...] Beaucoup de jeunes se désintéressent de la politique et choisissent d'autres moyens que les urnes pour exprimer leurs choix, voire leur colère (réseaux sociaux, manifestation...).* Les crises sociales multiformes de l'automne 2021 aux Antilles ont fait apparaître le profond mal-être d'une partie de la jeunesse de ces territoires. Si l'on remonte dans le temps, la jeunesse était déjà l'un des pôles du mouvement populaire de protestation aux Antilles en 2009,

*comme en Guyane en 2017*<sup>259</sup> ». Cette défiance s'exprime aussi par **l'abstention très élevée aux élections**, quelles qu'elles soient. En Guadeloupe, Martinique et Guyane, lors des élections municipales de 2020, 36 % des jeunes qui ne souhaitaient pas aller voter expliquaient qu'ils pensaient que ces élections ne changeraient rien à leur vie quotidienne, soit 15 points de plus que la moyenne nationale<sup>260</sup>. Le rapport du CESE sur la participation démocratique des jeunes indique que si les territoires d'Outre-mer sont ceux où « l'abstention systématique » est la plus élevée, c'est encore plus vrai pour les jeunes générations : **entre 18 et 29 ans, une électrice ou un électeur sur deux ne vote à aucun scrutin en Outre-mer**. Les électeurs ultramarins sont toutefois plus mobilisés que dans l'Hexagone lorsqu'il s'agit d'élections locales, se sentant plus concernés par ce qui se passe « chez eux » que leurs pairs dans l'Hexagone.

Si **les données manquent concernant la participation politique des mineurs**, plus encore la participation politique des mineurs des CTOM, on peut toutefois supposer que ces derniers

254. Contre un budget moyen de 3200 euros au niveau national en 2017, selon l'enquête INJEP *Conseils de jeunes et participation : étude auprès des collectivités et des jeunes engagés* (2021)

255. Ancien membre du Conseil municipal des jeunes de Mamoudzou – Mayotte, dans *Rapport d'information n° 648, fait au nom de la mission d'information sur la redynamisation de la culture citoyenne : Jeunesse et citoyenneté, une culture à réinventer*, Président M. Stéphane PIEDNOIR, Rapporteur M. Henri CABANEL, 2022

256. Quel genre de vie ? Filles et garçons : inégalités, harcèlements, relations. Consultation nationale 2018 des 6-18 ans, UNICEF France

257. Crajep La Réunion

258. CEVIPOF, *Civisme et engagements : quels citoyens ?*

259. Avis CESE 9 mars 2022 « Engagement et participation démocratique des jeunes », contribution délégation Outre-mer

260. INEJP, *Baromètre jeunesse 2020, Guadeloupe, Martinique et Guyane, 2020*

présentent les mêmes caractéristiques que leurs plus proches aînés : les jeunes ultramarins ne sont **pas dépolitisés mais politisés autrement**, à l'instar des jeunes de l'Hexagone qui se détournent des modes d'actions politiques conventionnels pour se tourner vers d'autres formats<sup>261</sup>. L'enquête *Génération Outre-mer* menée par le CEVIPOF auprès des 18-34 ans met en exergue certaines spécificités : d'abord une reconnaissance de la démocratie qui domine mais présente certaines fragilités, d'autres appartenances communautaires prenant parfois l'avantage. Alors que **20 % des jeunes de l'Hexagone affirment se sentir appartenir à une communauté définie en premier lieu par les valeurs démocratiques de base**, ils ne sont **que 8% à exprimer la même réponse dans les CTOM**, citant parfois d'abord l'ethnie ou la religion. Autre signe distinctif : leur **moindre propension à la protestation**. L'enquête indique ainsi que « *même dans les territoires ou départements tels que La Guyane, la Nouvelle-Calédonie ou la Guadeloupe, où règne pourtant un certain climat de contestation sociale, la disposition protestataire reste toujours moins marquée qu'en métropole* ». Dernière spécificité : **les jeunes générations dénoncent activement un certain nombre de dysfonction-**

**nements propres aux conditions de vie dans les Outre-mer**. En Guadeloupe, en Guyane ou en Nouvelle-Calédonie, l'insécurité est fréquemment mentionnée, de même qu'à **Mayotte** où elle apparaît comme **une préoccupation de premier plan pour plus de la moitié des jeunes**. Les jeunes dénoncent aussi les drogues, la violence et la pauvreté, quand les thématiques écologiques ont moins d'importance que pour les jeunes de l'Hexagone. En raison de ces spécificités, les jeunes générations ne se sentent pas nécessairement concernées par les politiques nationales, qui oublie souvent **d'intégrer la dimension ultramarine**. Selon l'ANACEJ, ce manque d'écoute et de considération de la part des pouvoirs publics contribue à susciter un sentiment de fatalisme ou en grande colère chez les jeunes concernés.



jeune du focus group mené à Mayotte, juin 2024

**Je propose que quand les lois vont être créées, par exemple loi Mayotte, il faut nous appeler pour nous demander notre avis !**



## Des obstacles spécifiques pour exercer sa participation politique

Ce relatif désintérêt des jeunes générations pour les politiques nationales s'explique aussi par des difficultés accrues pour faire entendre sa voix. Du fait de leur statut de mineurs et par leur appartenance à des territoires éloignés de la capitale hexagonale, **les jeunes générations qui vivent dans les CTOM font face à une double difficulté pour faire entendre leur opinion** et être associés aux dispositifs de démocratie participative au niveau national. En effet, bien que la France soit un pays où l'organisation est décentralisée et/ou déconcentrée (particulièrement dans certaines collectivités territoriales d'Outre-mer qui bénéficient d'une organisation constitutionnelle spécifique), l'éloignement géographique du cœur politique de Paris favorise de fait **le manque de représentativité des enfants et des jeunes issus des territoires ultramarins**. Le coût élevé des billets d'avion pour venir dans l'Hexagone, pourtant en contradiction avec le principe de continuité territoriale, est aussi un obstacle à la participation des enfants et des jeunes ultramarins aux processus décisionnels nationaux, et plus encore pour les enfants et les jeunes les plus pauvres. Même au sein des territoires, **la question de la mobilité est centrale**. En Guyane, le réseau de transport extrêmement réduit et 7 communes sur 22 ne sont

accessibles que par avion ou le fleuve<sup>262</sup>. Dans ce contexte, il peut être difficile d'accéder aux lieux de pouvoirs locaux et de faire entendre sa parole.

Les territoires ultramarins sont marqués par des difficultés accrues par rapport à l'Hexagone : précarité, isolement géographique et difficile mobilité, décrochage scolaire, discriminations, etc<sup>263</sup>. Or, les sciences sociales ont depuis longtemps démontré le rôle des inégalités socio-culturelles dans la participation politique : plus un individu fait face à ces difficultés, moins il prend part à la vie politique. Sentiment d'illégitimité, rapport contrarié à la lecture et l'écriture, manque de ressources personnelles, organisationnelles ou culturelles<sup>264</sup> : **tous les individus ne sont pas égaux face aux dispositifs de démocratie participative**. Dans les CTOM, où on compte **54 langues** et où, si la population est souvent plurilingue, elle peut avoir un degré de connaissance du français plus limité<sup>265</sup>, les individus rencontrent **des difficultés accrues pour accéder à leurs droits et aux services publics**, principalement disponibles en français uniquement. La **barrière de la langue** peut représenter un obstacle supplémentaire à la participation politique des enfants et des jeunes, mais aussi plus généralement pour leur accès au droit d'être

261. *Ibid*

262. La continuité territoriale outre-mer, rapport d'information n°488, Délégation sénatoriale aux Outre-mer, déposé le 30 mars 2023

263. Grandir dans les Outre-mer : état des lieux des droits de l'enfant, UNICEF, 2023

264. Boyadjian Julien, La participation politique en ligne des jeunes à travers le prisme des inégalités socioculturelles, INJEP, 2020 et Valérie Becquet et Martin Goyette, « L'engagement des jeunes en difficulté », Sociétés et jeunesse en difficulté [En ligne], N°14 | Printemps 2014

265. Légilise, Isabelle, op.cit

entendu. **L'exclusion sociale se doublerait ainsi d'une exclusion politique**<sup>266</sup>.

Enfin, la précarité des familles de certains territoires, les problèmes systémiques liés à l'accès aux services essentiels, à l'éducation, aux services de santé entraînent souvent une réponse politique qui **priorise les besoins dits essentiels, non comblés à ce jour de manière satisfaisante dans les CTOM**. S'opère alors **une « hiérarchisation » des droits de l'enfant** où la prise en compte de la parole des enfants et des jeunes est souvent reléguée au second plan. Or, une grande partie de la jeunesse en France est issue des CTOM, et cette proportion d'enfants et de jeunes représente **un levier considérable pour mener des politiques publiques adaptées à leurs besoins** et leurs aspirations. L'ANACEJ indique que les jeunes rencon-

trés par l'association partagent tous **le sentiment d'être négligés par la République** française et de ne pas être écoutés. Un sentiment fort partagé par tous de la même façon que les jeunes habitants des zones rurales et de quartier politique de la ville, mais dans les Outre-mer, certains cumulent les difficultés liées aux territoires de vie avec leur situation spécifique d'ultramarin. Au-delà de leur demande d'écoute de la part des décideurs locaux - demande partagée par les jeunes de l'Hexagone - ils ne comprennent pas pourquoi ils ne sont pas écoutés dans la mise en place de politique publique nationale alors que leurs territoires rencontrent des difficultés spécifiques. Il paraît donc nécessaire que la participation des enfants et des jeunes des CTOM aux politiques locales et nationales devienne **un moyen prioritaire pour les États d'œuvrer à l'application des droits de l'enfant**.



© UNICEF/UN0634631/Holerga

## 6

## Recommandations

Afin de promouvoir la participation des enfants aux politiques publiques nationales de manière transversale et d'affirmer son engagement à prendre en compte la parole des enfants, l'UNICEF recommande au Gouvernement de **développer une stratégie nationale de la participation des enfants, articulée autour de 5 axes et 34 recommandations**. Pour être efficace, ce cadre de référence devrait être adossé à des moyens d'atteindre ces objectifs. La création d'une telle stratégie est recommandée par le Conseil de l'Europe, qui a publié un guide sur le sujet, et pourrait s'inspirer du travail effectué en Irlande, premier pays d'Europe ayant développé une stratégie nationale de participation des enfants. Cette stratégie devrait être développée notamment en s'appuyant sur les constats et recommandations effectués directement par les enfants, lors de consultations préparatoires dédiées. Au sein des collectivités territoriales, la prise en compte de l'opinion des enfants peut également être formalisée via une stratégie locale transversale, une charte ou encore l'adoption d'une délibération du conseil municipal.

Pour écouter et impliquer les enfants dans la construction, le suivi et l'évaluation des politiques publiques, l'UNICEF France attire l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de multiplier les approches : dispositifs ponctuels ou pérennes, reconnaissance des pratiques informelles de participation à la vie politique, mise en place d'instances, consultations en ligne, collaboration avec des organisations d'enfants ou de jeunes... Cette diversité est indispensable pour permettre à tous les enfants de participer à la vie politique, quel que soit leur âge, leurs vulnérabilités, mais aussi leurs envies et disponibilités.

### Axe 1. Renforcer le cadre légal relatif à la prise en compte de l'opinion des enfants dans les politiques publiques et mettre en place une gouvernance adaptée

**1.1. Adopter une "loi cadre" pour encadrer les processus de participation citoyenne** prenant en compte les mineurs. Alors que la plupart des innovations en matière de participation citoyenne, au

niveau national comme au niveau local, se déroulent aujourd'hui en dehors de tout cadre légal, il faut sécuriser au plan juridique les démarches participatives tout en accordant des garanties réelles aux participants. Cette loi pourrait notamment proclamer un principe de représentativité et d'inclusivité, afin d'apporter une vigilance particulière à l'inclusion des moins de 18 ans.

**1.2. Réviser le plan d'action national mis en oeuvre dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)** pour y inclure des engagements spécifiques à l'enfance. Malgré l'objectif d'impliquer l'ensemble de la population dans les processus démocratiques et de créer une participation citoyenne plus étendue et représentative, le plan d'action 2024-2026 ne comporte aucun engagement visant spécifiquement les mineurs.

**1.3. Créer une clause impact enfance garantissant la consultation des premiers concernés** dans le cadre de l'examen des textes de loi ayant une incidence directe sur la vie des enfants et des adolescents. Cette consultation peut prendre la forme d'un dialogue direct avec une instance d'enfants, de consultations nationales ou d'enquêtes en ligne, ou encore par la mise en place de focus groups dédiés.

**1.4. Prendre le décret nécessaire à l'entrée en vigueur effective de l'article 54 de la loi Égalité-Citoyenneté relative au dialogue structuré**

**1.5. Instaurer un cadre juridique plus protecteur du droit de manifester** et une meilleure formation des forces de l'ordre sur la gestion des manifestations, notamment en cas de participants mineurs.

### Axe 2. Renforcer la quantité et la qualité des données disponibles concernant la participation des enfants et des adolescents à la vie politique

**2.1. Développer la recherche sur la participation politique des mineurs spécifiquement**, et rendre plus visibles les données existantes. Les enfants et les adolescents devraient être directe-

ment associés via leur interrogation directe dans les enquêtes, sous réserve de respect du cadre éthique et de l'utilisation d'une méthodologie adaptée au public visé.

## **2.2. Recenser les conseils d'enfants et/ou de jeunes mis en place dans les collectivités territoriales.**

**2.3. Désigner un référent national** au sein de la Délégation interministérielle de la transformation publique (DITP). Avec l'appui du Centre interministériel de la participation citoyenne (CIPC) il serait chargé de proposer un accompagnement stratégique et méthodologique aux ministères et aux services de l'État qui souhaitent associer les enfants et les adolescents à leurs démarches. Il est également nécessaire de doter les services de l'Etat en ressources pour accompagner les collectivités territoriales dans leurs démarches de participation, par exemple via la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur.

**2.4. Suivre et évaluer l'impact de la prise en compte de l'opinion des enfants sur les politiques publiques** lors de la mise en place de démarches participatives associant des enfants.

**2.5. Évaluer la mise en œuvre de l'article 12 de la CIDE grâce à l'outil d'évaluation du Conseil de l'Europe.** Si les dix indicateurs ne sont pas tous centrés sur la participation des enfants et des adolescents à l'élaboration des politiques publiques, ils permettent néanmoins de mesurer les progrès en matière de promotion du droit des enfants et des jeunes de moins de 18 ans de participer aux affaires les intéressant.

## **Axe 3. Sensibiliser, former et informer les adultes et les enfants**

*À destination des adultes :*

**3.1. Mettre en œuvre une campagne de sensibilisation grand public sur le droit des enfants à être entendus.** Cette campagne devrait rappeler l'importance à accorder à la parole des enfants et des adolescents, à la fois dans leur vie quotidienne mais aussi dans le débat public, afin de contribuer à lever les préjugés et idées reçues.

**3.2. Renforcer les connaissances et les compétences de l'ensemble des élus ainsi que des professionnels** travaillant avec et pour les enfants à l'écoute et à la prise en compte de la parole des enfants, notamment des enfants les plus vulnérables. Pour les professionnels, ce renforcement des capacités devrait s'effectuer via la formation initiale et continue, en intégrant des modules sur la participation des enfants à la décision publique dans les cursus. Dans la mesure du possible, des enfants et des jeunes devraient participer à

ce renforcement des capacités et être impliqués comme formateurs et acteurs quant à la manière de promouvoir une participation effective

**3.3. Développer l'offre de formation** sur la mise en place de démarches participatives avec des enfants et **répertorier l'ensemble des outils existants** sur une plateforme dédiée. Malgré la montée en puissance des dispositifs participatifs dans le cadre de la transformation publique, il n'existe pas à ce jour de centre de ressources permettant de capitaliser les bonnes pratiques.

*À destination des enfants :*

**3.4. Reconnaître les compétences acquises par les enfants dans les démarches de participation citoyenne dans le cadre de leurs parcours éducatifs.** Cela peut prendre la forme d'un aménagement dans l'organisation et le déroulement des études pour les élèves exerçant des responsabilités de représentation de leurs pairs, d'une reconnaissance formelle des compétences acquises via un dispositif à travailler en lien avec le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse.

**3.5. Soutenir les organisations et mouvements de jeunesse en renforçant le soutien financier et technique des pouvoirs publics** et ouvrir l'accès à des formations spécifiques (gestion d'un budget, etc.) ou à des outils d'accompagnement aux adolescents responsables d'association.

**3.6. Sensibiliser les enfants à leurs droits, et notamment leur droit d'être entendus et leur droit à la liberté de réunion pacifique.** La CIDE engage les Etats signataires comme la France non seulement à appliquer les droits de l'enfant sur leur territoire, mais aussi à faire connaître ces droits. Quand ils comprennent pleinement ce que sont leurs droits, les enfants sont bien plus en mesure de les promouvoir et de les défendre, ainsi que ceux des autres, dans tous les domaines de leur vie. L'UNICEF recommande notamment d'informer les enfants sur leurs droits politiques sur le cadre légal français lors d'une participation à un rassemblement pacifique.

**3.7. Renforcer l'apprentissage de la démocratie par la pratique** en généralisant les visites d'institution républicaines, rencontres avec les élus ou encore simulations parlementaires dans le parcours de formation des élèves, et en privilégiant des pédagogies actives. Des conventions entre l'Éducation nationale et les institutions pourraient être un outil intéressant pour généraliser ces dispositifs, dont certaines classes bénéficient déjà.

**3.8. Renforcer l'éducation aux médias (EMI)** tout au long de la scolarité, via des parcours adaptés à chaque âge. Face à la montée des fake news, des campagnes de désinformation ou de propagande, il est crucial de faire contrepoids en proposant à la

fois une information fiable et accessible sur l'actualité politique mais aussi en sensibilisant les enfants et les adolescents via l'éducation aux médias.

**3.9. Appliquer des règles sur la transparence de l'information politique pour la rendre accessible et adaptée aux enfants.** Les enfants et les adolescents ont besoin de comprendre pleinement le processus législatif et l'actualité politique qui les concerne et l'impact des politiques publiques sur leur vie quotidienne. Il faut développer des versions "faciles à lire et à comprendre (FALC)" des projets et propositions de lois. Une attention particulière doit être portée aux territoires d'Outre-mer, où 54 langues sont utilisées.

**3.10. Créer un Parlementarium,** comme proposé par le plan d'action de l'Assemblée nationale « Ouverture, transparence et participation citoyenne » initié en 2018, en y favorisant l'inclusion des enfants. Cet espace permettrait à la fois d'obtenir des informations sur le fonctionnement, le rôle, l'histoire et la vie de l'Assemblée mais serait également un espace de débats et de travail collaboratif entre les enfants et les adolescents et les députés.

**3.11. Encourager la création de médias locaux et nationaux et canaux d'informations gérés par les enfants et les adolescents** et permettant l'expression de leur opinion.

## Axe 4. Développer les espaces de participation des enfants à la vie politique et faciliter l'accès des enfants aux dispositifs déjà existants ; en améliorer la qualité et l'inclusivité

**4.1. Veiller à l'inclusivité et à la représentativité des dispositifs de participation citoyenne** dès lors qu'ils sont mis en place. Chambre de la participation citoyenne depuis sa réforme en 2021, **le Conseil économique, social et environnemental (CESE) peut ainsi constituer une bonne opportunité pour associer les moins de 18 ans à l'élaboration et au suivi des politiques publiques.** Outre les dispositifs spécifiques, réservés aux moins de 18 ans, il est tout à fait possible de prévoir des dispositifs ouverts à la fois aux majeurs et aux mineurs. En fonction des démarches, les méthodes d'animation et supports seront à adapter, mais il est important de permettre aux enfants et aux adultes de collaborer et dialoguer ensemble. Au niveau national comme au niveau local, il est également important d'encourager les expérimentations et initiatives, même de petites tailles, afin de créer une culture de la participation.

**4.2. Abaisser l'âge de vote à 16 ans aux élections municipales.** Les jeunes de 16 et 17 ans ont la capa-

cité et l'intérêt de faire des choix politiques, et sont déjà considérés comme capables sur de nombreux sujets, par exemple créer une association ou une entreprise, s'émanciper, travailler ou conduire une voiture. En parallèle, une hausse de l'abstention, notamment chez les jeunes, est observée depuis plusieurs années. Abaisser l'âge de vote à 16 ans aux élections municipales permettrait de proposer aux jeunes de s'exprimer sur des problématiques qu'ils connaissent et vivent au quotidien, tout en facilitant leur accès aux urnes et en créant une habitude de vote, bénéfique pour les autres scrutins. Cette mesure devra être couplée à une large campagne de sensibilisation et des processus d'inscription sur les listes électorales efficaces, inclusifs et accessibles, de même que ceux du vote en lui-même. L'abaissement de la majorité électorale à 16 ans pour les élections municipales ne doit pas avoir d'impact sur la majorité civile, au regard des risques importants que cela comporterait pour la protection juridique et sociale des jeunes âgés de 16 à 17 ans.

**4.3. Garantir la qualité des dispositifs de participation en s'appuyant sur les critères énoncés dans l'Observation générale n°12 des Nations Unies** et faire de la qualité de l'écoute des enfants, de leur information et du suivi de leurs propositions des critères d'effectivité de la participation.

**4.4. Mettre en place un conseil d'enfants et d'adolescents placé auprès du Premier ministre par décret, avec un rattachement fonctionnel au Ministère chargé de la Famille et de la Petite enfance.** Pour une participation efficace des enfants aux travaux du gouvernement, le Ministère en charge de la Famille et de la Petite enfance pourrait entretenir des liens privilégiés avec un conseil d'enfants et d'adolescents permanent, doté d'un mandat clair, à l'instar de ce qui est mené au HCFEA ou au CNPE. Une telle instance permettrait d'inscrire le processus de participation de manière structurelle dans le cycle des politiques françaises. Cet espace permettrait aux membres du gouvernement, et en premier lieu à la Ministre en charge de la Famille et de la Petite enfance, d'échanger avec les enfants sur le temps long, de recueillir leurs avis et d'entamer un véritable dialogue avec eux tout au long de leur mandat.

**4.5. Mettre en place un conseil d'enfants et d'adolescents auprès de la Délégation aux droits des enfants\*.** Depuis sa création en septembre 2022 la Délégation aux droits des enfants a organisé plusieurs temps d'échanges avec des enfants et des adolescents afin de prendre en compte leur parole et d'en enrichir les textes législatifs. Ces rencontres, bien que riches et impactantes, nécessitent un temps non négligeable d'identification des enfants, puis de leur sensibilisation au processus législatif, au travail des députés et au fonctionnement de l'Assemblée nationale. Pour une participation plus fluide et pérenne, la délégation pourrait

Les propositions marquées \* sont portées conjointement avec la Dynamique pour les droits des enfants, dont UNICEF est membre. Voir <https://www.delaconventionauxactes.org/>

entretenir des liens privilégiés un **groupe d'enfant ou de jeunes dédié, constitué dans la durée**. L'UNICEF recommande également de prévoir le rôle d'un tiers (facilitateur) rattaché à la Délégation, qui soit a minima sensibilisé aux conditions favorisant une participation éthique et effective et formé aux méthodes d'animation et aux outils participatifs adaptés aux enfants, pour assurer la coordination, l'accompagnement et le cas échéant l'animation des dispositifs de participation, en lien avec les éventuelles organisations associées.

#### **4.6. Réformer le Parlement des enfants, et développer une instance similaire au Sénat\***

Cet espace, aujourd'hui conçu comme un outil d'éducation civique pour les élèves de CM2 et de 6<sup>ème</sup>, pourrait devenir une instance effective de participation des enfants à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques. Concrètement, cette réforme doit permettre aux élèves du cycle 2 au lycée, y compris lycée professionnel, de participer au dispositif. Un nombre de places équivalent à une classe pourrait également être réservé pour les enfants et les adolescents non scolarisés, qui pourraient participer grâce à l'accompagnement des acteurs associatifs. Le Parlement des enfants réformé pourrait travailler sur des propositions de lois qui seraient ensuite véritablement soumises aux Parlementaires, et présentées dans l'hémicycle par exemple lors d'une niche dédiée. Il pourrait également être consulté sur les textes de lois ayant un impact sur les enfants et, comme le Conseil économique social et environnemental (CESE), émettre des avis. Enfin, tout comme le Parlement, il pourrait également être associé lors de missions de contrôle de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques, notamment celles impactant les enfants et les jeunes, et poser des questions au gouvernement lors de séances dédiées.

#### **4.7. Développer massivement les conseils d'enfants et de jeunes au sein des collectivités territoriales**

; en assurer la qualité et veiller à ce qu'ils soient dotés d'un mandat significatif et de ressources humaines, techniques et financières suffisantes. L'augmentation du nombre de CME/CMJ annoncée lors du Comité Interministériel à l'Enfance de novembre 2023 est une bonne nouvelle, mais doit être accompagnée d'un recensement officiel et de critères garantissant la qualité de cette démarche participative. Des indicateurs de qualité pourraient être mis en place par voie législative afin de compléter la loi Egalité et citoyenneté. Une réflexion sur l'obligation d'instaurer un CME/CMJ dans les communes atteignant un certain nombre d'habitants pourrait également être envisagée.

**4.8. Développer les budgets participatifs locaux ouverts aux enfants et aux adolescents et instaurer un budget participatif national, ouvert aux mineurs.** Ce dispositif, mis en place à l'échelle du pays à partir d'une fraction de recettes de l'impôt sur le revenu, permettrait d'impliquer les citoyens dans l'allocation d'une partie des crédits inclus dans le PLF.

## **Axe 5. Favoriser la participation des enfants les plus vulnérables**

**5.1. Mettre en œuvre des démarches d'aller-vers** en direction des enfants et des jeunes plus vulnérables, et identifier les freins auxquels ils peuvent être confrontés pour participer. Une collaboration avec les acteurs nationaux et locaux qui travaillent avec des groupes d'enfants marginalisés peut permettre de créer des liens avec ces groupes afin de s'assurer qu'ils aient eux aussi l'opportunité d'exercer leur droit d'être entendu et d'exprimer leurs besoins, préoccupations et recommandations sur tous les sujets les intéressant. Il est également important de se déplacer dans les lieux où vivent ces enfants pour leur parler des dispositifs de participation et étudier la manière dont ils souhaiteraient contribuer à l'élaboration des politiques publiques.

**5.2. Adopter un indicateur relatif à l'inclusivité et à la mixité sociale** lors de la mise en place de démarches participatives associant des enfants et des adolescents, afin de veiller à ce que les enfants les plus vulnérables soient représentés dans ces instances. Il est également nécessaire de faciliter l'accès de ces enfants aux dispositifs participatifs en levant les freins (financiers, techniques, matériels...) à leur participation.

**5.3. Développer la participation des enfants au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).**

**5.4. Produire des données ventilées par facteur de vulnérabilité** sur l'exercice pour leurs enfants de leur droit d'être entendu : le genre, l'âge, le territoire, la situation de handicap, les conditions de vie et éventuelles privations matérielles vécues par les enfants, etc. devraient ainsi être prises en compte pour une analyse plus fine des obstacles à l'effectivité de ce droit.

**5.5** Dans les démarches de participation citoyenne associant des enfants, **veiller à leur proposer plusieurs modes et formats de contribution** afin de prendre pleinement en compte les différentes envies, capacités et possibilités des enfants, notamment liées à leur âge, au degré de maturité, à la langue, à la fracture numérique ou encore aux différences culturelles et de genre.

# 7

## Annexes

### 1. Le modèle de Laura Lundy

Laura Lundy, spécialiste des droits de l'enfant et pionnière de la théorie de participation des enfants aux décisions, a élaboré un modèle qui est depuis devenu un élément essentiel de la recherche et de la pratique, adopté par des organisations internationales telles que la Commission européenne, l'Organisation mondiale de la santé et l'UNICEF.

Ce modèle présente 4 conditions indispensables pour la participation des enfants aux prises de décision.

**Un Espace** : pour pouvoir influencer de plus en plus sur les questions qui les intéressent, les enfants doivent être capables de se forger et d'exprimer des opinions, et ils doivent disposer de l'espace et du temps nécessaires à cette fin. Il faut leur donner les moyens de prendre confiance, mais aussi le temps et un espace sûr et inclusif pour exprimer leurs points de vue.

**Une Voix** : pour pouvoir s'exprimer, faire valoir ses opinions et prendre des décisions, les enfants ont besoin d'avoir accès à des informations appropriées et adaptées à leur âge et exprimer ces opinions d'une manière qui leur convient. Il est de la responsabilité des adultes de trouver des moyens de permettre aux enfants de faire part de leurs points de vue, préoccupations ou idées, sous quelque format que ce soit.

**Une Audience** : les adultes en responsabilité doivent véritablement écouter ce que les enfants ont à dire, en faisant preuve de respect et de considération. En effet, le droit des enfants d'exprimer leurs points de vue et de les voir dûment pris en compte ne peut être réalisé que si les personnes ayant le pouvoir d'agir dans les domaines concernés écoutent ces points de vue.

**Une Influence** : le droit de participer ne signifie pas que les avis des enfants doivent être automatiquement adoptés, dans tous les cas et à tous les égards. Il signifie que ces avis doivent être dûment pris en compte dans la décision finale. Quelle que soit la décision prise, il est nécessaire d'en informer les enfants en leur expliquant qu'elle a été l'influence de leurs points de vue et les raisons pour lesquelles la décision en question a été prise.

#### ESPACE

**Comment** : Fournir un espace sûr et inclusif pour que les enfants puissent exprimer leurs points de vue

- Les opinions des enfants ont-elles été activement sollicitées ?
- Y a-t-il un espace sûr dans lequel les enfants peuvent s'exprimer librement ?
- Des mesures ont-elles été prises pour que tous les enfants puissent participer ?

#### VOIX

**Comment** : Fournir des informations appropriées et faciliter l'expression des opinions des enfants

- Les enfants ont-ils reçu les informations dont ils ont besoin pour se faire une opinion ?
- Les enfants savent-ils qu'ils ne sont pas obligés de participer ?
- Les enfants ont-ils eu une gamme d'options quant à la manière dont-ils pourraient choisir de s'exprimer ?

#### AUDIENCE

**Comment** : Veiller à ce que les opinions des enfants soient communiquées à quelqu'un qui a la responsabilité d'écouter

- Existe-t-il un processus pour communiquer les opinions des enfants ?
- Les enfants savent-ils à qui leurs opinions sont communiquées ?
- Cette personne / cet organisme a-t-il le pouvoir de prendre des décisions ?

#### INFLUENCE

**Comment** : Veiller à ce que les opinions des enfants soient prises au sérieux et mises en œuvre, le cas échéant

- Les opinions des enfants ont-elles été prises en compte par qui a le pouvoir d'effectuer des changements ?
- Existe-t-il des procédures garantissant que les opinions des enfants ont été prises au sérieux ?
- Les enfants et les jeunes ont-ils reçu des commentaires expliquant les raisons des décisions prises ?

## Annexes

### 2. Les neuf conditions de base pour la participation des enfants

# LES 9 CONDITIONS POUR UNE PARTICIPATION ÉTHIQUE ET SIGNIFICATIVE

Définies par le Comité des droits de l'enfant

Dans son Observation générale n°12 (2009), le Comité des droits de l'enfant recommande aux États parties d'intégrer 9 conditions de base pour une mise en œuvre effective, éthique et significative de l'article 12 de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui relèvent de trois dimensions : l'expérience des enfants, l'engagement des adultes, la nature de l'environnement participatif.

#### Expérience des enfants

- Respectueuse
- Pertinente
- Volontaire
- Transparente et instructive

#### Engagements des adultes

- Appuyé par la formation
- Responsable

#### Nature de l'environnement

- Inclusif
- Adapté aux enfants
- Sûr et tenant compte des risques

#### Les 9 conditions de base pour la participation des enfants

#### Repères pour évaluer le respect des conditions de base

1

#### LA PARTICIPATION EST TRANSPARENTE ET INSTRUCTIVE.

Les enfants doivent recevoir les informations utiles à leur compréhension du processus de participation, de ses enjeux, de son objectif et de ses impacts. Ces informations doivent être adaptées aux enfants et accessibles par tous.

- Les enfants ont-ils suffisamment d'informations sur le projet pour décider pleinement de s'ils souhaitent ou non participer et de comment ils peuvent participer ?
- Est-ce que l'information est partagée de façon compréhensible pour les enfants, et dans un langage accessible ?
- Les rôles et les responsabilités de chaque personne impliquée sont-ils clairement expliqués et compris ?

2

#### LA PARTICIPATION EST VOLONTAIRE.

Les enfants doivent pouvoir choisir de participer ou non au processus de participation et être informés de leur droit à se retirer des activités auxquelles ils prennent part. Les autres engagements des enfants tels que l'école ou les activités extra-scolaires sont respectés et pris en compte.

- Les enfants participent-ils de façon « volontaire » ?
- Les enfants ont-ils eu assez d'informations et de temps pour décider s'ils souhaitent ou non participer ?
- Les enfants peuvent-ils se retirer (arrêter de participer) à n'importe quel moment ?

3

### LA PARTICIPATION EST RESPECTUEUSE.

Les enfants prenant part au processus participatif doivent être traités avec respect et avoir la possibilité d'exprimer leurs points de vue et idées librement. Les adultes doivent tenir compte du contexte familial, scolaire et culturel dans lequel évoluent les enfants.

- Est-ce que le temps personnel des enfants (pour étudier, jouer, travailler, etc.) est respecté et pris en considération ?
- Est-ce que les manières de travailler avec les enfants prennent en compte les valeurs et les pratiques culturelles ?
- Est-ce que le soutien des « adultes clés » dans la vie des enfants (ex : parents, travailleur social, enseignants) a été obtenu pour assurer respect de la participation des enfants ?

4

### LA PARTICIPATION EST PERTINENTE.

La participation doit reposer sur les connaissances des enfants et porter sur des questions qui les intéressent et qui leur permettent de tirer parti leurs expériences, connaissances et aptitudes. Les enfants doivent avoir la possibilité de cerner et de traiter les problèmes qu'ils jugent eux-mêmes pertinents et importants.

- Les problèmes soulevés sont-ils pertinents au regard de la vie des enfants ?
- Les enfants ressentent-ils une quelconque pression des adultes pour participer à des activités qui ne sont pas pertinentes pour eux ?
- Les activités sont-elles appropriées par rapport aux capacités des enfants et à leurs intérêts ?

5

### LA PARTICIPATION EST ADAPTÉE.

Les approches et les méthodes employées doivent être adaptées aux aptitudes et à l'âge des enfants. Ces derniers doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement pour être préparés à l'exercice de la participation.

- Les méthodes et les approches utilisées sont-elles accessibles aux enfants ?
- Les façons de travailler permettent-elles aux enfants de gagner en confiance en soi, parmi les garçons et les filles d'âges et de capacités différents ?
- Les lieux de réunion utilisés sont-ils adaptés aux enfants ?
- Ces espaces sont-ils accessibles aux enfants en situation de handicap ?

6

### LA PARTICIPATION EST INCLUSIVE.

La participation doit permettre aux enfants les plus marginalisés d'être impliqués et remettre en question les mécanismes de discrimination existants. Cela suppose d'aller vers ces enfants pour les inviter à prendre part au processus et de mettre tout en œuvre pour favoriser leur participation effective.

- Les garçons et les filles d'âges et de milieux différents ont-ils/ elles des opportunités de participer, notamment les enfants les plus jeunes, les enfants en situation de handicap, les enfants d'origines diverses et les enfants marginalisés ?
- Le processus est-il inclusif et non discriminant ?
- Les enfants sont-ils encouragés à questionner les discriminations par leur participation ?

7

### LA PARTICIPATION EST APPUYÉE PAR LA FORMATION DES ADULTES.

Les professionnels encadrant le processus de participation doivent avoir les connaissances et les compétences nécessaires pour favoriser une participation effective des enfants. Dans l'idéal, les enfants eux-mêmes devraient pouvoir jouer le rôle de formateurs et de facilitateurs sur la manière de mettre en œuvre efficacement la participation.

- L'équipe possède-t-elle les compétences et les connaissances appropriées pour travailler avec les enfants ?
- L'équipe est-elle suffisamment confiante pour faciliter la participation des enfants ?
- L'équipe est-elle capable de soutenir efficacement la participation des enfants dans la communauté ?

8

### LA PARTICIPATION EST SÛRE ET TIEN COMPTE DES RISQUES.

Les adultes doivent prendre toutes les précautions nécessaires pour réduire le risque qu'un enfant soit exposé, du fait de sa participation, à des conséquences négatives. Certains enfants sont exposés à des risques particuliers et à des difficultés supplémentaires pour obtenir de l'aide, qu'il convient d'identifier et de prendre en compte. Les enfants doivent avoir la possibilité d'exprimer librement et de manière « sécurisée » leurs opinions.

- Les enfants se sentent-ils en sécurité lorsqu'ils participent ?
- Les risques et les moyens pour assurer la sécurité des enfants ont-ils été identifiés ?
- Les enfants savent-ils où se rendre pour demander de l'aide s'ils se sentent en danger pendant les activités participatives ?

9

### LA PARTICIPATION EST RESPONSABLE.

La participation doit être suivie et évaluée. Les adultes doivent informer les enfants – dans un langage clair et adapté et dans les meilleurs délais - de la manière dont leurs points de vue ont eu une influence, de la façon dont sont traduites leurs recommandations et si certaines d'entre elles ne sont pas prises en compte, pour quelles raisons. Dans la mesure du possible, les enfants doivent avoir la possibilité de participer aux processus et activités de suivi. Ils doivent également être invités à donner leur avis sur la manière dont la participation a été mise en œuvre et ce qui pourrait être amélioré dans les prochains processus participatifs.

- Les enfants sont-ils soutenus pour participer au processus de suivi et d'évaluation ?
- Les adultes prennent-ils au sérieux les suggestions et les opinions des enfants et agissent-ils en fonction d'elles ? Expliquent-ils pourquoi certaines suggestions n'ont pas été prises en compte ?
- Les enfants obtiennent-ils des retours sur leurs demandes de soutien et de suivi ?

## Annexes

### 3. Impliquer les enfants aux différents stades d'un projet

	Les enfants ne sont pas inclus.	Les enfants sont consultés.	Les enfants collaborent.	L'action est menée par les enfants.
<b>Identifier les problèmes (analyse de la situation)</b>		On demande aux enfants de donner leur avis.	On incite les enfants à contribuer au processus de réflexion sur les problèmes qu'ils rencontrent dans leur vie.	Les enfants entreprennent leurs propres recherches avec d'autres enfants pour identifier les problèmes.
<b>Décider de ce qu'il faut faire (planning)</b>		Le planning prend en compte les points soulevés par les enfants.	Les enfants sont impliqués dans le choix des programmes à prioriser et développer.	Les enfants décident d'eux-mêmes sur quels enjeux ils souhaitent travailler.
<b>Entrer en action (mise en oeuvre)</b>		Les enfants sont invités à prendre part au programme.	Les enfants travaillent avec les adultes pour concevoir et mettre en place le programme.	Les enfants organisent et gèrent le programme. Ils sont entièrement responsables de sa mise en oeuvre.
<b>Évaluer ce qui s'est passé (suivi et évaluation)</b>		Les enfants sont consultés pour savoir si les objectifs du programme ont été atteints.	Les enfants travaillent avec les adultes pour décider comment évaluer le programme.	Les enfants déterminent ce qui devrait être évalué et, avec le soutien des adultes, prennent en charge l'évaluation du programme.
<b>Agir à partir des résultats obtenus (diffusion et retours)</b>		Les enfants sont invités à faire des suggestions pour savoir comment réagir, à partir des résultats.	Les adultes impliquent les enfants dans une discussion commune sur les enjeux des conclusions et pour savoir comment ils doivent influencer sur le programme dans le futur.	Les enfants réfléchissent sur les résultats et trouvent des propositions pour les implications, qui sont ensuite partagées avec les adultes.

Qui que ce soit.  
Où qu'il habite.  
Chaque enfant mérite une enfance.  
Un avenir.  
Une vraie chance.  
C'est pour cela que l'UNICEF est là.  
Pour chaque enfant du monde entier.  
Jour après jour.  
Dans plus de 190 pays et territoires.  
Atteignant les enfants les plus difficiles à atteindre.  
Les plus éloignés d'une main secourable.  
Les plus exclus.  
C'est pour cela que nous restons jusqu'au bout.  
Et nous n'abandonnons jamais.

unicef  | pour chaque enfant

 3, rue Duguay Trouin, 75282 PARIS Cedex 06

 [www.unicef.fr](http://www.unicef.fr) et [www.myunicef.fr](http://www.myunicef.fr)

 UNICEF.France

 UNICEF\_France

 unicef\_france