



Feuille d'information « Politique suisse de l'enfance et de la jeunesse »

2 septembre 2008

Comme de multiples facteurs influencent les conditions de vie des enfants et des jeunes, la politique publique en la matière touche de nombreux domaines. A leur confluent, la politique de l'enfance et de la jeunesse doit veiller à ce que les besoins de protection et de soutien des jeunes, spécifiques, soient satisfaits de manière adéquate sur plusieurs plans. Il s'agit par conséquent d'élaborer aux trois échelons de l'Etat fédéral des instruments et des objectifs différenciés, tout en sachant que les enfants et les jeunes ne constituent pas un groupe homogène, mais qu'ils se distinguent par l'âge, le sexe, la classe et l'origine sociales, ainsi que par leurs capacités et aptitudes personnelles.

Protection, encouragement et participation

Tels sont les éléments centraux de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse.

- **Protection** : il importe de protéger les enfants et les jeunes des influences et des risques auxquels ils peuvent être exposés dans leur environnement et d'intervenir à temps si les choses n'évoluent pas dans le sens souhaité. Les investissements dans ce domaine ont des répercussions à long terme en prévenant des dépenses qu'il faudrait consentir plus tard pour réparer des dommages.
 - La protection de l'enfance est étroitement liée à l'autorité parentale dans la petite enfance et à la garantie de l'intégrité de l'enfant dans le cadre des institutions chargées de l'éducation, de la garde et de la formation, et, surtout, aux parents. La prévention et l'intervention en cas de maltraitance sont au cœur de cette approche. Les règles correspondantes se trouvent dans le Code civil suisse, ainsi que dans le droit de la tutelle (protection de l'enfant au sens du Code civil). Actuellement, l'ordonnance réglant le placement d'enfant à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) est en cours de révision. Les actes répréhensibles envers les enfants et les jeunes pour tout ce qui touche à leur intégrité physique et sexuelle figurent dans le Code pénal (art. 111 à 136 CP et art. 187 à 200 CP respectivement).
 - La protection de la jeunesse est confrontée à d'autres défis, liés à l'entrée des jeunes dans le monde du travail et à leur participation à la vie. Le Code pénal contient des dispositions interdisant la remise de boissons alcoolisées et de stupéfiants à des enfants de moins de 16 ans et punissant les actes d'ordre sexuel commis sur des enfants de moins de 16 ans. Deux de ses dispositions concernent la protection de la jeunesse dans le contexte des médias : l'art. 135 sur la représentation de la violence et l'art. 197 sur la pornographie. Dans le droit du travail, les dispositions protectrices se réfèrent aux salariés hommes et femmes de moins de 18 ans (normes relatives au travail de nuit et au travail du dimanche).
- **Encouragement du développement et de la participation** : il s'agit d'aider les enfants et les adolescents à « grandir », en leur permettant d'apprendre peu à peu l'indépendance et l'autonomie et d'assumer leurs responsabilités politiques et sociales. Les mesures envisagées sur ce plan ont pour but d'encourager les enfants et les jeunes à devenir des adultes indépendants et responsables, membres à part entière de la collectivité. Une telle politique doit donc promouvoir les droits individuels et collectifs de ce groupe d'âge en matière de participation. Elle comprend toutes les formes de soutien apporté aux offres, services, institutions et organisations qui travaillent avec les enfants et les jeunes, hors du milieu scolaire, en poursuivant les objectifs cités.

Situation actuelle

La politique fédérale de l'enfance et de la jeunesse est conditionnée par la répartition des tâches entre les cantons (y compris les communes) et la Confédération. La compétence dans le domaine incombe en premier lieu aux cantons, qui ont élaboré une politique en fonction de leurs besoins. La Confédération assume par ailleurs différentes tâches.

- Au chapitre de la protection des enfants, la Confédération intervient principalement sur le plan de la promotion de la santé, dans le cadre de programmes de prévention et de campagnes de sensibilisation qui, par exemple, mettent spécialement les adolescents en garde contre les méfaits du tabac et de l'alcool. Les mesures proposées en lien avec le Programme national Alcool 2008-2012 visent à renforcer la fonction coordinatrice de la Confédération dans ce domaine et à obtenir une application plus stricte des mesures de protection de la jeunesse. L'Office fédéral de la santé publique élabore actuellement un projet qui introduit les bases légales nécessaires pour renforcer la prévention et la promotion de la santé (loi sur la prévention 2010). Par contre, il n'existe pas de base légale explicite aux activités actuelles de la Confédération dans le domaine de la prévention de la maltraitance et de la violence envers les enfants, ni dans celui de l'intervention et de la sensibilisation aux droits de l'enfant ; l'activité actuelle de la Confédération en ces matières repose sur la prise de position du Conseil fédéral de 1995¹ et sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.
- En vertu de la loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse (LAJ) de 1991, la Confédération soutient aujourd'hui les organisations de jeunesse suprarégionales par le biais de forfaits annuels et d'indemnisations, pour l'organisation de cours de moniteurs et des projets menés de façon autonome en complément de leurs activités régulières. La Confédération a en outre des compétences dans l'encouragement des enfants et des jeunes aux activités sportives: elle dirige, en vertu de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports, l'organisation des activités menées à l'enseigne de Jeunesse + Sport (J+S). Ces deux lois se recoupent dans le domaine des cours de moniteurs de jeunesse organisés au niveau supra-cantonal par les associations de jeunesse nationales, qui sont financés au moyen des aides prévues par la LAJ. La Confédération soutient également la Session fédérale des jeunes, un forum annuel qui permet aux jeunes de débattre des thèmes politiques et d'exprimer leurs opinions.

Si la LAJ voit ses principaux objectifs atteints, en particulier la reconnaissance des activités de jeunesse extrascolaires et l'ancrage légal de la participation des associations de jeunesse et du congé-jeunesse, elle ne répond plus que partiellement à la réalité :

- La loi est axée sur le travail des associations de jeunesse, qui touchent une grande partie des jeunes. Mais l'animation en milieu ouvert a gagné en importance. Le potentiel de prévention et d'intégration que recèlent les activités extrascolaires n'est pas suffisamment exploité.
- Le soutien financier de la Confédération à la Session fédérale des jeunes n'a pas de base légale explicite. La Session des jeunes ne représente pas toutes les couches de la population. Pourtant elle constitue pour tous les jeunes une occasion de participer à la vie politique.
- Les mesures en matière de protection, d'encouragement et de participation doivent être adaptées à la situation locale et cantonale. La Confédération n'est pas compétente pour prescrire aux cantons le contenu de telles mesures.

Mesures proposées par le Conseil fédéral

La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse doit être améliorée. Bien que les mesures de protection, d'encouragement et de participation visant les enfants et les jeunes doivent prendre en compte la situation locale et cantonale, et être ainsi ancrées à ces niveaux-là, la Confédération a également un rôle, qu'elle souhaite voir évoluer.

¹ FF 1995 IV 1.

Le Conseil fédéral souhaite ainsi développer de façon mesurée son engagement en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

1. Développement de la législation existante

- Le Conseil fédéral souhaite créer une base juridique permettant à la Confédération d'agir dans le domaine de l'intervention et de la sensibilisation aux droits de l'enfant, ainsi que dans la prévention de la maltraitance et de la violence envers les enfants. A cet effet, l'art. 386 CP constituerait une base légale appropriée pour instituer ces mesures et créer une ordonnance analogue à celle qui règle les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme.
- La révision totale de la loi sur les activités de jeunesse, en insistant sur trois points essentiels :
 - Elargir l'encouragement de la jeunesse (et de l'enfance) à l'animation en milieu ouvert, donner les moyens d'un pilotage stratégique et simplifier la procédure. L'animation en milieu ouverte est attirante pour grand nombre d'enfants et de jeunes. Toujours plus mobiles, ils préfèrent les offres informelles à l'engagement dans des associations de jeunesse plus classiques. C'est le cas en particulier des jeunes défavorisés et mal intégrés, ainsi que pour les adolescents et les jeunes issus de la migration. L'animation en milieu ouvert est justement mieux à même de les atteindre. Elle participera ainsi à leur meilleure intégration.
 - Inscrire dans la loi le soutien financier de la Session fédérale des jeunes et créer des instruments permettant la participation des couches peu instruites et des jeunes issus de milieux défavorisés.
 - La révision est l'occasion de créer les instruments permettant à la Confédération d'aider les cantons, par des conventions-cadre, à élaborer et à développer les bases conceptuelles dans les domaines mentionnés, tout en respectant leur situation propre. Ainsi, ils resteraient libres de choisir et d'organiser à leur guise les instruments, les procédures et les domaines d'intervention. La Confédération devrait également fournir les informations nécessaires pour définir les mesures à prendre, et encourager le partage d'expériences et le réseautage entre les responsables aux échelons cantonal et communal.

2. Renforcement de la collaboration dans l'administration

Le Conseil fédéral propose de renforcer la collaboration et d'intensifier l'échange d'informations entre les services de l'administration fédérale concernés. A partir de là, il serait possible de développer et de coordonner, à l'intention des acteurs du domaine (cantons, communes et ONG), les informations sur les mesures et les projets de la Confédération, en indiquant à chaque fois le service compétent.

3. Mise à disposition de ressources supplémentaires

Une politique de l'enfance et de la jeunesse renforcée nécessite des moyens supplémentaires, en termes de finances autant que de ressources humaines. Les moyens financiers seront utilisés pour améliorer l'information sur les mesures et les projets aux différents échelons (fédéral, cantonal et communal), soutenir l'animation jeunesse en milieu ouvert et les formes novatrices d'encouragement, financer les mesures visant à élargir à toutes les couches de la population la participation à la Session des jeunes, et aider les cantons à mettre au point et à développer les instruments nécessaires. Une estimation plus précise sera réalisée à l'occasion du message relatif à la révision totale de la loi sur les activités de jeunesse.

Travaux parallèles

Le Conseil fédéral a chargé l'OFAS de mener plusieurs réflexions, qui vont nourrir la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse.

- Le rapport « **Jeunesse et violence. Pour une prévention efficace dans les familles, l'école, la société et les médias** » traitera, comme son titre l'indique, d'un sujet particulier au sein de la politique de la jeunesse (et de l'enfance). Les réponses aux postulats Leuthard 03.3298 « Violence des jeunes », Amherd 06.3646 « Violence des jeunes. Pour que la prévention ait davantage d'impact et d'efficacité » et Galladé 07.3665 « Médias de divertissement. Protéger les enfants et les adolescents de la violence » sont actuellement en cours de réalisation. Le postulat Leuthard demande des éclaircissements sur le contexte et les causes de la violence juvénile, un

récapitulatif des mesures déjà prises aux échelons de la Confédération, des cantons et des villes/communes ainsi qu'une évaluation de la qualité et de l'efficacité de ces dernières. Le postulat Amherd met l'accent sur les mesures touchant la famille et les médias et sur la coordination à l'échelle nationale. Le postulat Galladé demande au Conseil fédéral d'examiner avec les cantons les possibilités d'harmoniser la législation en vue de protéger les enfants et les adolescents de la violence dans les médias.

Le rapport qui sera publié par le Conseil fédéral en 2009 étudie les causes de la violence et définit les mesures que la Confédération peut prendre en matière de prévention, tant au niveau de la population en général qu'au moyen d'interventions ciblées. Le but est d'éviter le recours à la violence et de renforcer la sécurité. Il prolonge en cela la réflexion menée dans d'autres travaux récents de Prévention suisse de la Criminalité PSC (sur mandat de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police CCDJP) et du Département fédéral de justice et police DFJP, lequel se concentre sur les interventions relevant de son champs de compétence.

- Des travaux préparatoires sont en cours à l'OFAS, avec pour objectif la mise en œuvre d'un **programme national de prévention dans le domaine de la protection de l'enfance**, dès 2010, dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) entre l'OFAS et des fondations privées. Ce programme, impliquant les principaux acteurs du domaine, devrait permettre la coordination, la promotion et la réalisation de mesures et de projets concrets et ciblés.