



Révision totale de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur l'encouragement des activités de jeunesse extra- scolaires (Loi sur les activités de jeunesse, LAJ)

Rapport explicatif sur l'avant-projet de la loi fédérale sur l'encouragement
de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ)

Berne, septembre 2009

Aperçu

Point de départ

Conformément à la Constitution fédérale et au droit international public, la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse entend promouvoir la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes. Encourager le développement et l'autonomie de ceux-ci est par conséquent au cœur de cette politique.

En Suisse, deux éléments jouent un grand rôle dans ce type d'encouragement : la répartition des tâches entre communes, cantons et Confédération, et la place importante occupée par les organisations non gouvernementales. Ces particularités ont une grande influence, car elles assignent à la Confédération une fonction subsidiaire par rapport aux cantons et aux communes, comme par rapport aux organisations de l'enfance et de la jeunesse et à d'autres organismes privés.

Les mesures prises par la Confédération pour encourager les enfants et les jeunes sont basées sur la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (LAJ). Ce texte permet à la Confédération de soutenir notamment les offres et les activités de coordination des associations faïtières et des organisations de jeunesse d'envergure nationale, la formation des responsables bénévoles et volontaires des activités de jeunesse ainsi que des projets menés à bien par les organismes responsables.

Les activités extrascolaires ont les caractéristiques suivantes : en mettant à disposition toutes sortes d'offres, de services et de dispositifs proposés par différentes entités, elles permettent aux enfants et aux jeunes de s'engager volontairement dans des projets autonomes ne relevant pas de l'école, de prendre leurs responsabilités, de développer leur créativité comme leurs capacités intellectuelles et émotionnelles et d'acquérir des compétences clés. Ainsi ces activités les aident-elles à devenir des adultes responsables, en favorisant leur intégration sociale, culturelle et politique.

Par l'entremise de la LAJ et du soutien apporté à la Session fédérale des jeunes, la Confédération a beaucoup fait pour que l'animation enfance et jeunesse soit reconnue politiquement, pour que les associations de jeunesse puissent prendre la parole et que le congé-jeunesse soit introduit dans la loi.

Défis actuels

L'évolution sociale et économique survenue depuis la promulgation de la LAJ a bouleversé le contexte dans lequel s'inscrivent les activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes. Mentionnons l'évolution des structures sociales et familiales, les flux migratoires, les nouvelles technologies et les exigences posées aux enfants et aux jeunes à l'école, durant leur formation et sur le marché du travail. Durant la même période, nous avons assisté à l'essor des activités extrascolaires, qui se sont par ailleurs adaptées au contexte social en mutation. Preuve en sont notamment la professionnalisation croissante du secteur et l'apparition d'activités de jeunesse novatrices en milieu ouvert qui sortent du cadre associatif classique. La LAJ en vigueur ne tient compte ni de ces nouveautés ni de l'évolution sociale et, mettant l'accent de préférence sur les activités associatives, elle présente des lacunes dans le pilotage stratégique des aides financières et au niveau des instruments permettant de soutenir les cantons et de collaborer avec eux en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

Le Conseil fédéral a approuvé le rapport « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse » en août 2008. Répondant à plusieurs interventions parlementaires et aux revendications des organisations non gouvernementales et des milieux de l'animation jeunesse, qui demandaient un engagement accru de la Confédération dans ce domaine, ce rapport pose la première pierre d'une future politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Le Conseil fédéral y manifeste sa volonté d'accroître l'engagement de la Confédération dans la protection de l'enfance, la promotion de l'enfance et de la jeunesse et la participation politique des jeunes, tout en respectant les compétences constitutionnelles et le cadre fédéraliste. Le but de cet engagement accru est de contribuer à améliorer le bien-être et l'intégration sociale des enfants et des jeunes, de renforcer les perspectives d'avenir de la société et de rendre les rapports entre les générations plus équilibrés.

Eu égard aux lacunes de la base légale en vigueur et aux mesures proposées par le Conseil fédéral, seule une révision totale de la LAJ permet de tenir compte correctement des enjeux actuels. Le projet rédigé pour la nouvelle « loi fédérale sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse » (LEEJ) définit l'objet, le but, les organismes bénéficiaires, les domaines encouragés et les conditions posées au soutien de la Confédération. Par ailleurs, il crée les instruments qui permettent à la Confédération de soutenir les politiques de l'enfance et de la jeunesse développées par les cantons.

Buts du projet

Le Conseil fédéral entend avant tout proposer une révision totale de la LAJ qui, tout en reprenant l'acquis, permette de réaliser les changements suivants :

- *renforcer le potentiel d'intégration et de prévention de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral en inscrivant dans la loi et en étendant le soutien accordé aux formes novatrices d'activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes ;*
- *tenir davantage compte du contenu des projets soutenus par les aides financières de la Confédération ;*
- *élargir le groupe cible aux enfants fréquentant l'école enfantine ;*
- *inscrire dans la loi le soutien de la Session fédérale des jeunes par la Confédération et le financement des mesures favorisant la participation de jeunes de toutes les couches de la population ;*
- *reconnaître aux cantons et aux communes la qualité d'organismes soutenus par l'encouragement de la Confédération en faveur de l'enfance et de la jeunesse, en aidant, par le biais d'un financement incitatif limité à huit ans, les programmes cantonaux qui visent à concevoir et à développer des mesures relevant de la politique de l'enfance et de la jeunesse, et en soutenant les projets pilotes d'importance nationale qui émanent des communes ;*
- *encourager les échanges d'informations et d'expériences et la collaboration avec les cantons et créer des réseaux regroupant les spécialistes de la politique de l'enfance et de la jeunesse ;*
- *renforcer la coordination horizontale des organes fédéraux qui traitent de sujets relevant de la politique de l'enfance et de la jeunesse.*

Répercussions sur le budget de la Confédération

Un accroissement des fonds et des ressources en personnel mis à disposition dans ce domaine est nécessaire pour atteindre les buts visés par cette révision totale.

Table des matières

Aperçu	2
Table des matières	4
1 Les grandes lignes du projet	6
1.1 Exposé des faits.....	6
1.1.1 Politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse.....	6
1.1.2 Encouragement de l'enfance et de la jeunesse dans le cadre des activités extrascolaires.....	6
1.1.2.1 Les organismes privés et leurs champs d'activités.....	7
1.1.2.2 Les organismes publics et leurs champs d'activités.....	9
1.1.3 Enjeux de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse au plan fédéral.....	10
1.1.3.1 Mutations économiques et sociales.....	10
1.1.3.2 Egalité des enfants et des jeunes avec ou sans handicap.....	11
1.1.4 Bases légales fédérales relatives à l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse.....	11
1.1.5 Raison d'être de la révision.....	12
1.1.5.1 Interventions et initiatives parlementaires.....	12
1.1.5.2 Rapport du Conseil fédéral « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ».....	14
1.1.5.3 Lacunes de la LAJ.....	15
1.1.6 Promotion de l'enfance et de la jeunesse à l'échelle internationale.....	16
1.1.6.1 Engagement du Conseil de l'Europe, de l'UE et de l'ONU.....	16
1.1.6.2 Encouragement de l'enfance et de la jeunesse dans les pays voisins.....	17
1.2 Procédure suivie pour l'élaboration de l'avant-projet.....	19
1.3 Objectifs et traits caractéristiques principaux de la révision totale.....	19
1.3.1 Liminaire.....	19
1.3.2 Renforcement par la Confédération du potentiel d'intégration et de prévention de la promotion de l'enfance et de la jeunesse.....	20
1.3.3 Amélioration du pilotage stratégique des aides financières de la Confédération.....	20
1.3.4 Elargissement du groupe cible aux enfants en âge préscolaire.....	21
1.3.5 Inscription dans la loi du soutien de la Session fédérale des jeunes.....	21
1.3.6 Soutien aux cantons et à l'échange avec eux et avec les spécialistes de la politique de l'enfance et de la jeunesse.....	21
1.3.7 Rôle subsidiaire de la Confédération par rapport aux cantons, aux communes et à l'initiative privée.....	22
1.3.8 Amélioration de la coordination horizontale à l'échelon fédéral.....	23
2 Commentaire, article par article	24
2.1 Titre.....	24
2.2 Section 1 : Dispositions générales.....	24
2.3 Section 2 : Octroi d'aides financières à des organismes privés.....	27
2.4 Section 3 : Octroi d'aides financières à des communes.....	31
2.5 Section 4 : Octroi et calcul de l'aide financière.....	31
2.6 Section 5 : Dispositions procédurales.....	33
2.7 Section 6 : Echange, coordination et développement des compétences.....	33

2.8	Section 7 : Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ).....	35
2.9	Section 8 : Dispositions finales	35
3	Conséquences	36
3.1	Conséquences pour la Confédération	36
3.2	Conséquences pour les cantons et les communes (personnel et finances)	41
3.3	Conséquences sur l'économie.....	41
4	Aspects juridiques	42
4.1	Constitutionnalité	42
4.2	Compatibilité du projet avec les obligations internationales de la Suisse	42
4.3	Soumission au mécanisme de frein aux dépenses	42
4.4	Compatibilité du projet avec la loi sur les subventions	42
4.5	Délégation de compétences législatives.....	43

1 Les grandes lignes du projet

1.1 Exposé des faits

1.1.1 Politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse

Eu égard au système fédéraliste, la politique de l'enfance et de la jeunesse est déterminée par la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes, ces deux dernières entités assumant les plus larges compétences dans ce domaine. La Confédération, pour sa part, y est moins active, prenant en charge la promotion de la santé et du sport et l'encouragement des activités extrascolaires, notamment. Cette politique est en outre étroitement liée aux activités d'organisations non gouvernementales ou d'initiatives privées.

D'une façon générale, les approches divergent beaucoup d'un canton à l'autre, donnant lieu à des dispositions constitutionnelles et législatives diverses. Tandis qu'une moitié environ des cantons englobent dans un même secteur protection et encouragement de l'enfance et de la jeunesse, d'autres distinguent ces deux notions et adoptent dès lors des politiques spécifiques à chacune, mettant l'accent plus particulièrement sur l'une ou sur l'autre (cf. ch. 1.1.2.2 et 1.3.6)¹.

S'appuyant sur la Constitution fédérale² (Cst.) ainsi que sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant³, le Conseil fédéral opte quant à lui, dans son rapport « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse »⁴ du 27 août 2008, pour une conception moderne de cette stratégie, qu'il oriente sur trois axes : la protection, l'encouragement et la participation.

Sur la base de ces trois principes, la politique de l'enfance et de la jeunesse peut être comprise au sens étroit comme au sens large. Dans le premier cas, elle englobe les contributions ciblées visant à protéger les enfants et les jeunes (contre les abus ou les influences des médias, notamment), à les encourager et à favoriser leur participation (dans le cadre de structures participatives ou de projets, p. ex.).

Dans son sens large, elle se fonde sur l'idée que les conditions de vie des enfants et des jeunes sont influencées par de nombreux facteurs relevant de domaines et de niveaux politiques divers concernant tous les groupes d'âge. En d'autres termes, il s'agit d'une politique typiquement transversale qui doit veiller à intégrer les besoins particuliers de protection et d'encouragement, ainsi que les perspectives et les préoccupations des jeunes dans d'autres domaines politiques existants (p. ex. social, santé, transports).

Afin de mettre en œuvre la politique décrite dans une stratégie intégrée au plan de la Confédération et des cantons, le Conseil fédéral a exprimé, dans le rapport susmentionné, sa volonté d'étendre son engagement dans ce domaine. Il entend en particulier apporter son soutien aux cantons pour l'élaboration et le développement de leurs stratégies en la matière (cf. ch. 1.3.6). Avec l'unité chargée en particulier de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sein de l'Office fédéral des affaires sociales (OFAS), la Confédération dispose d'ores et déjà d'un service spécialisé auquel elle entend confier la coordination de ces questions au niveau fédéral ainsi que le soutien des cantons en la matière (cf. ch. 1.3.8).

1.1.2 Encouragement de l'enfance et de la jeunesse dans le cadre des activités extrascolaires

Favoriser le développement et l'autonomie des enfants et des jeunes est l'un des objectifs principaux de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens étroit. Sa réalisation permet d'appliquer l'art. 41,

¹ Cf. Stanislas Frossard, *Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse*, cahier de l'IDHEAP n° 202b, Chavannes-près-Renens, 2003.

² Cf. art. 11, al. 1, et art. 41, al. 1, let. g, Cst.

³ Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, RS 0.107 (Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant), en particulier art. 3, ch. 2, 18, ch. 2, 19, 20, 23, 32 à 36, 39. Cf. aussi ATF 126 II 391 consid. 5d.

⁴ Rapport du Conseil fédéral « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse », du 27 août 2008, disponible sur http://www.bsv.admin.ch/themen/kinder_jugend_alter/00067/02003/index.html?lang=fr (ci-après rapport du Conseil fédéral), p. 3 ss.

al. 1, let. g, Cst., qui vise à encourager les enfants et les jeunes à devenir progressivement des personnes indépendantes, autonomes et responsables, et à les soutenir dans leur intégration sociale, culturelle et politique. En la matière, une importance particulière doit être accordée à la corrélation et à l'interaction entre prise en charge, éducation et formation au sein et en dehors de la famille, tout comme dans le cercle scolaire et extrascolaire.

A la différence de ce qu'elle est au sens large, la politique d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse au sens étroit inclut toutes les formes de soutien à des offres, services, institutions et autres organismes responsables déployant des activités extrascolaires avec des enfants et des jeunes selon les objectifs susmentionnés. On y trouve comme acteurs principaux les associations et organisations de jeunesse, les institutions proposant une animation en milieu ouvert ainsi que, ce secteur étant marqué par le fédéralisme, les services publics des cantons et des communes. Cette politique se différencie de la stratégie publique de protection et d'aide à l'enfance et à la jeunesse – qui se concentre sur les mesures de protection et la résolution de problèmes concrets de mise en danger et de détresse⁵ – en ce sens qu'elle cherche à offrir des conditions cadres favorisant l'épanouissement des enfants et des jeunes.

Durant cette phase essentielle de la vie où les adolescents cherchent leur identité et commencent à se détacher du foyer familial – qui coïncide souvent avec la fin de la scolarité obligatoire et le début d'une formation professionnelle ou des études –, les organisations de jeunesse, groupes de loisirs, clubs de sport ou groupes de jeunes paroissiens ont de tout temps joué un rôle important en termes de socialisation : ces espaces d'activité, de formation et de loisirs offrent en effet aux jeunes un cadre structuré où ils ont l'occasion de s'engager de leur plein gré et selon leurs intérêts dans des initiatives et des projets indépendants. Ils peuvent ainsi exploiter leurs capacités intellectuelles, laisser s'épanouir leurs émotions, développer leur créativité, assumer une responsabilité sociale et acquérir des compétences clés, dites « soft skills » (esprit d'équipe, capacité de communication et de gestion de conflits, esprit d'entreprise, motivation), qui leur seront utiles dans leur intégration tant sociale que professionnelle. Le groupe cible des activités extrascolaires (appelées ici aussi animation enfance et jeunesse) s'étend aux enfants en âge d'être scolarisés, auxquels ce type d'activités offre également un cadre sécurisé qui leur permet de développer des compétences et des aptitudes individuelles et favorise leur indépendance, leur créativité et leur intégration. Les activités extrascolaires s'adressent ainsi aux enfants en âge d'être scolarisés comme aux jeunes de 14 à 25 ans (cf. ch. 1.3.4 et art. 4 de l'avant-projet).

Au vu des nouveaux défis qui se profilent dans notre société, le rôle des offres extrascolaires est aujourd'hui peut-être plus essentiel que jamais (cf. ch. 1.1.3). Grâce au renforcement de la professionnalisation et de la spécialisation – p. ex. dans l'approche de l'espace social, la promotion de la santé ou le travail social en milieu scolaire (médiation scolaire) –, l'animation ouverte auprès des enfants et des jeunes devient un complément de plus en plus important pour les écoles et les communes. C'est notamment grâce à l'engagement des organismes privés et à la coopération constructive établie entre ces derniers et les services publics que les activités conduites en milieu ouvert sont aujourd'hui bien ancrées au sein de la société.

1.1.2.1 Les organismes privés et leurs champs d'activités

Associations et organisations de jeunesse, organismes d'animation en milieu ouvert

La Suisse abrite une foule d'organisations s'occupant d'animation extrascolaire auprès d'enfants et de jeunes, les plus importantes étant aussi les plus anciennes. Le Mouvement scout de Suisse – qui dépasse les 40 000 membres – est plus que centenaire. Jungwacht Blauring, qui enregistre 31 000 affiliations, est en taille la première association catholique de l'enfance et de la jeunesse du pays. Les Unions chrétiennes suisses, mouvement supraconfessionnel, accueillent dans leurs rangs quelque 16 000 enfants et jeunes. Par ailleurs, les grands partis politiques, divers groupements religieux ainsi que des syndicats, des associations professionnelles ou des organisations de personnel ont eux aussi leurs sections jeunesse. En outre, bon nombre d'organisations de jeunesse déploient des activités diverses à l'échelle nationale ou régionale (par région linguistique) : échanges

⁵ Cf. Rapport du Conseil fédéral, op. cit., p. 21.

de jeunes, défense des droits de l'homme, promotion de la paix, activités de vacances, protection de la nature et de l'environnement, sport, culture, musique ou médias. A noter que les termes d'association ou d'organisation de jeunesse sont souvent utilisés l'un pour l'autre, et que les organismes suprarégionaux présentent souvent comme caractéristique commune une structure faîtière et des émanations cantonales ou locales. La Confédération apporte aujourd'hui une contribution structurelle annuelle et des aides financières à quelque 110 organisations de jeunesse et, parmi elles, une trentaine reçoivent un soutien financier pour la formation et le perfectionnement de jeunes exerçant des fonctions de direction à titre bénévole.

Au cours de ces dix dernières années sont apparues de nouvelles organisations d'envergure nationale qui ont considérablement élargi l'éventail des offres proposées aux enfants et aux jeunes. Elles font en particulier du travail en milieu ouvert et de l'animation socioculturelle et se différencient des formes associatives en ce sens que les enfants et les jeunes ont librement accès à leurs activités extrêmement diversifiées, sans pour autant devoir être affiliés à une quelconque association ou remplir toute autre condition préalable. L'animation jeunesse en milieu ouvert se conçoit comme un secteur du travail social professionnel, lié à un espace social ainsi qu'à un mandat socioculturel. Quant à l'animation socioculturelle, elle se distingue des autres formes de travail auprès des jeunes par le fait qu'elle vise à favoriser la cohabitation sociale et culturelle entre tous les groupes de population et toutes les tranches d'âge.

Née en 1998, l'association Infoclic se définit comme un centre d'informations et de prestations à l'intention des enfants et des jeunes de tout le territoire national. Elle a pour but de les aider à résoudre différents types de problèmes ou à réaliser leurs projets ou leurs initiatives. Dans plusieurs cantons, elle assume des mandats publics de promotion de l'enfance et de la jeunesse. L'Association faîtière suisse pour l'animation jeunesse en milieu ouvert (AFAJ), qui existe depuis 2003, représente à l'échelle nationale les structures cantonales, régionales et locales d'offres à l'intention des enfants et des jeunes. Contrairement à d'autres associations faîtières, elle regroupe principalement des organismes publics ou, lorsqu'ils sont privés, des organismes financés presque entièrement par des fonds publics. A signaler que malgré sa vocation nationale, la grande majorité de ses membres sont suisses alémaniques⁶, une particularité qui s'explique vraisemblablement par des conceptions et des modes de travail divergents d'une région linguistique à l'autre. Ainsi, la notion d'animation socioculturelle est plus répandue en Suisse romande. Si le travail auprès des enfants et des jeunes représente un secteur important pour les organisations romandes similaires, telles que la Plateforme romande de l'animation socioculturelle, cette dernière fonctionne également à titre d'association professionnelle et d'organisation faîtière des institutions (de formation) actives dans l'animation socioculturelle.

Associations faîtières à l'échelle nationale

Les associations faîtières à vocation nationale ont pour rôle principal de centraliser les intérêts des multiples organisations et organismes déployant des activités extrascolaires auprès des enfants et des jeunes, d'assumer des tâches de réseautage, d'information et de représentation, de contribuer à l'innovation et à l'assurance-qualité du travail extrascolaire et de promouvoir la coopération au plan international.

A l'heure actuelle, cinq organisations ont un tel statut : le Conseil suisse des activités de jeunesse CSAJ, l'Association faîtière suisse pour l'animation jeunesse en milieu ouvert AFAJ, l'Association faîtière suisse des organisations d'échange de jeunes *Intermundo*, l'Association faîtière des clubs suisses de musique actuelle *Petzi* et la Fédération suisse des Parlements de jeunes *fspj*.

Etant donné leur effectif, le CSAJ – qui représente pas moins de 500 000 enfants et jeunes intégrés dans des structures associatives – et l'AFAJ (150 000 enfants et jeunes issus de structures d'animation en milieu ouvert) sont les interlocuteurs privilégiés de la Confédération pour tout ce qui touche au développement conceptuel et législatif des activités extrascolaires. En outre, le CSAJ assume d'importantes fonctions de représentation de la jeunesse suisse de par son affiliation au

⁶ Plusieurs projets de rapprochement avec le Tessin et la Suisse romande sont en cours. Un réseau tessinois s'est d'ores et déjà rattaché à l'AFAJ et des contacts sont pris dans les cantons de Vaud, du Valais et de Fribourg.

Forum européen de la jeunesse (YFJ), son engagement au sein du conseil mixte (*joint council*) du Conseil de l'Europe et la coopération tissée avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dans la défense des intérêts de la jeunesse auprès de l'ONU. Vu leur rayonnement et la structure de leurs organisations, il arrive que la Confédération leur confie des tâches publiques : le CSAJ examine les demandes de subventions d'organisations de jeunesse sur mandat de l'OFAS et octroie des subventions de projet au nom du DFAE ; Intermundo gère, sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER), le bureau de coordination suisse Jeunesse chargé de suivre la participation indirecte de la Suisse au programme de l'UE (cf. ch. 1.1.6).

1.1.2.2 Les organismes publics et leurs champs d'activités

Communes, cantons et Confédération

A l'échelle suisse, les politiques de l'enfance et de la jeunesse adoptées par les administrations publiques se distinguent parfois fortement les unes des autres, en termes aussi bien de structures et d'activités que de ressources financières. Au plan cantonal, l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse est le plus souvent rattaché aux départements de l'éducation ou de l'aide sociale, quelquefois en lien avec la protection de la jeunesse. Les structures et les approches sont relativement divergentes entre les cantons, certains ayant créé des postes de délégués à l'enfance et à la jeunesse et d'autres institué des commissions ad hoc. La situation est analogue dans les communes et les villes, où les questions touchant à l'enfance et à la jeunesse sont souvent traitées au sein d'unités administratives également chargées du domaine scolaire ainsi que de la promotion de la famille, du sport, de la culture ou de l'intégration. Les villes de grande et de moyenne importance se sont pour la plupart dotées de structures communales professionnelles. Quant aux communes de plus petite taille, dont l'administration fonctionne selon le système de milice, leurs capacités financières ne leur permettent de proposer des structures professionnelles pour l'enfance et la jeunesse qu'en collaboration avec des communes voisines. Selon les chiffres enregistrés par le CSAJ, un tiers environ des communes suisses soutiennent et financent des offres d'animation en milieu ouvert pour les enfants et les jeunes.

Au plan fédéral, plusieurs services s'occupent des questions liées à l'enfance et à la jeunesse. Leur coordination est assurée par le domaine Famille, générations et société (FGS), rattaché à l'OFAS (cf. ch. 1.3.8 et art. 18 de l'avant-projet).

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse

La coordination intercantonale des questions d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse entre dans la compétence de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), à laquelle est rattachée la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ), qui se réunit deux fois par année et assure l'échange d'informations entre responsables cantonaux. Au vu des différences constatées d'un canton à l'autre et des lacunes observées dans l'encouragement des enfants et des jeunes, la CPEJ plaide pour l'élaboration de normes reconnues au plan national, qui définiraient un cadre permettant de proposer en la matière une offre de haute qualité et répondant aux besoins. Dans cette idée, elle a émis une proposition de normes applicables dans toute la Suisse, dans laquelle elle demande qu'aux niveaux communal et cantonal, l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse soit ancré dans les législations et que la concrétisation des objectifs qui y sont liés soit exprimée sous la forme de lignes directrices ou de stratégies spécifiques. Elle estime par ailleurs qu'il est nécessaire de nommer, à ces deux niveaux, des délégués à l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse ainsi que, en corollaire, des commissions ad hoc à titre de services spécialisés chargés des questions stratégiques⁷.

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ)

La CFEJ est une commission extraparlamentaire permanente créée le 5 juin 1978 par le Conseil fédéral. Son mandat est ancré dans l'art. 4 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant

⁷ Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ). Standards für Kinder- und Jugendförderung in der Schweiz, projet, septembre 2007. A ce jour, la CDIP ne s'est pas encore prononcée sur le projet de normes.

l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (loi sur les activités de jeunesse, LAJ)⁸ : « (1) Le Conseil fédéral institue une Commission fédérale de la jeunesse qui est chargée, à l'intention des autorités fédérales compétentes, (a) d'étudier la situation de la jeunesse en Suisse, (b) d'examiner les mesures susceptibles d'être prises, (c) de donner son avis, avant la publication des dispositions législatives importantes adoptées par la Confédération, sur les conséquences que ces dispositions comportent pour la jeunesse. (2) La commission peut faire des propositions de son propre chef. » Par décision du Conseil fédéral du 26 septembre 2003, son mandat a été étendu aux enfants, le contenu restant dans les grandes lignes inchangé (cf. commentaire de l'art. 21 de l'avant-projet).

1.1.3 Enjeux de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse au plan fédéral

1.1.3.1 Mutations économiques et sociales

Les mutations de la société et l'évolution économique de ces dernières décennies posent de nombreux défis à la politique de l'enfance et de la jeunesse, et par là même à son encouragement. Comme le précise le Conseil fédéral dans son rapport du 27 août 2008 (cf. ch. 1.1.5.2), certains changements dans l'environnement des enfants et des jeunes exerceront une influence particulière en la matière⁹.

Période de la jeunesse

La période qu'est la jeunesse s'est considérablement élargie et allongée. Le passage de l'école et de la formation au monde du travail, comme celui du cadre familial à l'autonomie, est moins normé qu'auparavant et prend des formes de plus en plus diversifiées. S'il ouvre aux jeunes davantage de possibilités et d'opportunités, ce phénomène les place également face à une certaine insécurité et au risque de se sentir submergés par les difficultés inhérentes à la nécessité de choisir et d'organiser eux-mêmes leur vie. Cette phase de transition est marquée par des cassures et des interruptions et se caractérise pour les jeunes par les contradictions d'une société qui valorise, d'un côté, le savoir et la performance et qui glorifie, de l'autre, les événements vécus et la consommation. Leur aptitude à se mouvoir entre ces deux extrêmes détermine dans une large mesure leurs perspectives d'avenir. Ils doivent obtenir les diplômes adéquats, acquérir des compétences sociales et personnelles et tisser un solide réseau de relations. Les jeunes issus des couches sociales peu instruites ou défavorisées, tout comme ceux qui ont un vécu migratoire, connaissent en la matière des difficultés particulières.

Système d'éducation et de formation

Le fort développement de la place financière et économique suisse requiert des employés bien formés et hautement qualifiés ; il pose de ce fait au système d'éducation et de formation des exigences élevées. Il s'agit notamment de supprimer les discriminations dans l'accès aux formations – qui doivent être ouvertes à tous ceux qui ont les capacités de les suivre – et d'offrir des chances égales à l'ensemble des jeunes. La Confédération et les cantons ont déjà pris diverses mesures en vue d'adapter le domaine formalisé de l'éducation aux mutations survenues dans le monde du travail et sur le marché de l'emploi. Parmi celles-ci, il convient de citer la révision de la loi sur la formation professionnelle en 2002, l'adoption d'un nouvel article constitutionnel concernant la formation dans les hautes écoles (art. 63a, Cst.) et la décision prise par les cantons d'harmoniser leurs systèmes d'école obligatoire, conformément au projet HarmoS. L'éducation formelle atteint cependant ses limites lorsqu'il s'agit de transmettre les compétences dites « soft skills » (cf. ch. 1.1.2), considérées aujourd'hui comme indispensables sur le marché de l'emploi. Ces qualifications ne s'acquièrent pas par une approche cognitive, mais se construisent à partir d'une combinaison d'expériences, de connaissances, de capacités et d'attitudes. Il est donc particulièrement important de promouvoir et de soutenir de manière ciblée, en complément au système d'éducation et de formation, les occasions d'apprendre à l'extérieur de l'école.

⁸ RS 446.1.

⁹ Cf. Rapport du Conseil fédéral, op. cit., p. 7 ss.

Economie mondialisée

La mondialisation de l'économie accentue les besoins en personnel possédant des connaissances linguistiques, une expérience professionnelle et des compétences interculturelles acquises à l'étranger. Les jeunes peuvent s'approprier ces qualifications par des échanges au cours de leurs études, des stages professionnels, des activités de bénévolat ou encore grâce aux organismes internationaux de travail bénévole. L'expérience de la mobilité ainsi engrangée fait de plus en plus partie des conditions d'accès à un espace économique et à un marché de l'emploi hautement techniques et internationalisés. L'un des défis qui se posera à la politique fédérale d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse sera d'assurer un travail efficace d'intermédiaire et de soutien de ces échanges pour tous les jeunes, y compris ceux qui sont a priori défavorisés.

Mouvements migratoires

En raison des mouvements migratoires de ces dernières années, 21 à 25 % des enfants et des jeunes de 0 à 19 ans vivant en Suisse sont étrangers. A noter que si deux tiers d'entre eux sont nés en Suisse, plus de la moitié viennent d'Etats ne faisant pas partie de l'UE/AELE. S'y ajoute un grand nombre de jeunes Suisses issus de la migration qui ne figurent pas dans la statistique. Ces chiffres nous montrent que la réponse au défi de l'intégration doit être planifiée sur le long terme. Les activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes, de même que le soutien de la Confédération à celles-ci sont une contribution importante à la réalisation de cette tâche.

1.1.3.2 Egalité des enfants et des jeunes avec ou sans handicap

L'encouragement dispensé par la Confédération à l'enfance et à la jeunesse doit également favoriser l'intégration des enfants et des jeunes handicapés.

Depuis l'institution d'un droit visant particulièrement l'égalité des personnes handicapées (art. 8, al. 2, Cst. et loi sur l'égalité pour les handicapés¹⁰), les législateurs de la Confédération et des cantons ne peuvent plus manquer de prévenir les inégalités qui frappent les personnes handicapées et de créer les conditions permettant d'améliorer leur participation dans tous les domaines de la vie sociale. Cette obligation se concrétise de manière décisive non seulement dans l'intégration scolaire des handicapés, mais aussi dans les activités extrascolaires, puisqu'elles offrent aux enfants et aux jeunes atteints ou non par un handicap l'occasion de considérer très tôt l'égalité et l'intégration, mais aussi le handicap, comme une réalité vécue au quotidien.

Or, les activités extrascolaires offertes sans discrimination aux enfants et aux jeunes, handicapés ou non, constituent encore l'exception. La politique d'encouragement de la Confédération doit par conséquent permettre de lever les barrières entre ceux qui sont handicapés et ceux qui ne le sont pas et de tester puis de soutenir les offres qui tiennent compte des besoins de tous les enfants et les jeunes dans un même cadre.

A cet égard, les responsables politiques et les milieux spécialisés demandent depuis longtemps que la Confédération renforce son engagement auprès des cantons et des associations de jeunesse (cf. ch. 1.1.5.1 et 1.1.5.2). C'est pourquoi le projet de nouvelle loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse prévoit notamment de promouvoir au plan national des offres différenciées d'activités extrascolaires et de soutenir en particulier l'intégration de l'ensemble des enfants et des jeunes dans les activités de loisirs (cf. ch. 1.3.2).

1.1.4 Bases légales fédérales relatives à l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse

Les activités déployées actuellement par la Confédération dans ce domaine reposent sur la LAJ¹¹ qui, selon son art. 1, « régit l'encouragement dispensé par la Confédération aux activités de jeunesse extra-scolaires qui présentent un intérêt national. »

¹⁰ RS 151.3.

¹¹ RS 446.1.

Conformément à cette loi, la Confédération soutient aujourd'hui les activités et le travail de coordination des associations faitières et des organisations de jeunesse présentant un intérêt national, la formation de jeunes exerçant des fonctions de direction à titre bénévole, ainsi que les projets spécifiques menés par des organismes de travail extrascolaire en complément à leurs activités régulières. Cet appui prend avant tout la forme d'aides financières annuelles et de soutien à des projets particuliers et s'est élevé ces dernières années à 6,6 millions de francs en moyenne. Conformément à l'art. 1 de l'ordonnance concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires (ordonnance sur les activités de jeunesse, OAJ)¹², les crédits ont été alloués à raison de 90 % à titre d'aides financières annuelles et de 10 % sous forme d'aides à des projets particuliers. La LAJ joue donc, depuis près de 20 ans, un rôle important dans l'encouragement des activités extrascolaires présentant un intérêt national.

Au plan constitutionnel, la LAJ reposait à l'origine sur l'habilitation implicite de la Confédération à promouvoir la culture¹³. Avec l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale de 1999, l'importance sociopolitique des activités extrascolaires en faveur des enfants et des jeunes – et par là même, le fondement de la LAJ – obtenait une reconnaissance constitutionnelle explicite à l'art. 67, al. 2, Cst. : « En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes. » Cette disposition attribue à la Confédération une compétence parallèle et subsidiaire en matière de soutien des activités visant l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes¹⁴. Elle peut ainsi agir en complément aux cantons, ou de sa propre initiative dans des domaines que ces derniers ne couvrent pas. Par contre, elle n'est pas habilitée à leur donner des consignes contraignantes relatives à la structure matérielle de leur politique de l'enfance et de la jeunesse, ni à les obliger à être actifs en la matière. La conception de cette politique et, en conséquence, l'encouragement des activités qui y sont liées font bel et bien partie du champ de compétences et des tâches des cantons et des communes.

1.1.5 Raison d'être de la révision

1.1.5.1 Interventions et initiatives parlementaires

Ces dernières années ont été marquées par le dépôt de plusieurs interventions et initiatives parlementaires demandant que la Confédération joue un rôle plus actif dans la politique de l'enfance et de la jeunesse¹⁵ ou renforce les mesures en faveur de la participation¹⁶ et de la protection des enfants et des jeunes¹⁷. Le présent projet de révision totale de la LAJ reprend en grande partie les exigences exprimées dans les motions déposées par le conseiller national Claude Janiak et par la conseillère nationale Ursula Wyss. Il satisfait en outre, dans le cadre des compétences constitutionnelles de la Confédération – mais aussi d'autres mesures arrêtées par le Conseil fédéral¹⁸ –, à la requête formulée par la conseillère nationale Viola Amherd dans sa motion relative à la création d'une loi fédérale en faveur de l'enfance et de la jeunesse, adoptée dans une version modifiée par le Conseil des Etats.

Motion 00.3469 Claude Janiak « Loi-cadre relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse »

La motion déposée le 27 septembre 2000 par le conseiller national Claude Janiak demande l'élaboration d'une loi-cadre qui jette les fondements d'une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse mieux coordonnée et qui charge les cantons de mettre sur pied une vaste politique d'encouragement des activités de jeunesse. Elle exige par ailleurs que la Confédération crée un

¹² RS 446.11.

¹³ FF 1988 I 777, 813.

¹⁴ Cf. Gerhard Schmid / Markus Schott, St. Galler Kommentar, Art. 67, Rz. 7, in: Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender (Ed.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zurich etc., 2e tirage, 2008.

¹⁵ Cf. ci-après la motion Amherd 07.3033 et l'initiative parlementaire Amherd 07.402.

¹⁶ Cf. ci-après les motions Wyss 00.3400 et 01.3350, ainsi que le postulat Galladé 05.3885 (liquidé).

¹⁷ Motion Hubmann 07.3119 (adoptée), postulat CAJ-N 03.3188 (transmis), interpellation Simoneschi-Cortesi 05.3126 (classée), motion Savary 05.3882 (rejetée), initiative parlementaire Vermot-Mangold 06.419 (liquidée).

¹⁸ A mentionner notamment le rapport du Conseil fédéral « Les jeunes et la violence – Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias » adopté le 20 mai 2009 ainsi que le programme national de prévention et de lutte contre la violence dont le lancement est annoncé dans ce document et l'ordonnance sur la prévention de la maltraitance envers les enfants et la sensibilisation aux droits de l'enfant, en cours d'élaboration.

organe qui aurait pour mission de coordonner ces activités et de soutenir les cantons. Doté d'une structure participative, il devrait être organisé de telle manière que les enfants et les jeunes soient associés aux discussions et aux prises de décisions. Dans sa réponse du 4 décembre 2000, le Conseil fédéral a déclaré qu'il partageait largement les appréciations et les revendications de l'intervention, mais qu'une mise en œuvre prudente nécessitait du temps et qu'il était donc justifié de transformer la motion en postulat. Le Conseil national a décidé le 26 novembre 2001 de transmettre la motion, mais le Conseil des Etats, suivant ainsi le Conseil fédéral, a voté sa transformation en postulat le 18 juin 2002.

Motion 00.3400 Ursula Wyss « Améliorer la participation des jeunes à la vie politique »
Motion 01.3350 Ursula Wyss « Session fédérale des jeunes. Droit de proposition »

Les deux motions de la conseillère nationale Ursula Wyss portent sur la participation politique des jeunes : l'intervention du 23 juin 2000 (00.3400) exige des mesures pour promouvoir l'intégration des jeunes dans le processus politique et celle du 21 juin 2001 (01.3350) demande qu'un droit de proposition soit accordé à la Session fédérale des jeunes. Si le Conseil fédéral a accepté la première, se déclarant prêt à examiner le moyen d'améliorer la participation politique des jeunes et à revaloriser la Session des jeunes, il a par contre rejeté la seconde, estimant qu'un droit de proposition formel serait inopportun. Les deux motions ont été transformées en postulats par le Conseil National respectivement le 26 novembre 2001 (00.3400) et le 30 septembre 2002 (01.3350).

Motion 07.3033 Viola Amherd « Loi fédérale en faveur de l'enfance et de la jeunesse »

Déposée le 8 mars 2007, la motion de la conseillère nationale Viola Amherd demande que le Conseil fédéral élabore une loi-cadre qui définisse les différents domaines concernés par les mesures d'encouragement en faveur des enfants et des jeunes à l'échelle nationale, harmonise les mesures de protection existantes, comble les lacunes législatives et règle la collaboration entre les trois échelons de l'Etat. Rappelant que les travaux en relation avec l'application du postulat Janiak (00.3469) étaient en cours, le Conseil fédéral a proposé, dans sa réponse du 30 mai 2007, le rejet de la motion. Le Conseil National a accepté le transfert de l'intervention le 19 décembre 2007. Quant au Conseil des Etats, il en a adopté le 18 décembre 2008 une version modifiée : après avoir pris connaissance des mesures proposées par le Conseil fédéral dans son rapport du 27 août 2008 (cf. ch. 1.1.5.2), il a exigé non pas l'élaboration d'une loi-cadre, mais une révision de la LAJ. La commission consultative a approuvé la modification le 8 mai 2009, suivie par le Conseil National le 11 juin 2009.

Initiative parlementaire 07.402 Viola Amherd « Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle »

L'initiative déposée par la conseillère nationale Viola Amherd le 12 mars 2007 demande que l'art. 67 Cst. soit complété par un al. 1^{bis} formulé comme suit : « La Confédération peut légiférer au sujet de l'encouragement et de la protection des enfants et des jeunes ». Si la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a décidé d'y donner suite le 2 novembre 2007, celle du Conseil des Etats (CSEC-E) a pour sa part décidé le 14 octobre 2008, après discussion du rapport du Conseil fédéral (cf. ch. 1.1.5.2), de ne pas entrer en matière. Le 20 novembre 2008, la CSEC-N a confirmé sa position, à laquelle le Conseil National s'est rallié le 5 mars 2009. Le 12 mai 2009, la CSEC-E est revenue sur sa décision et s'est prononcée en faveur de l'initiative.

Motion 07.3664 Chantal Galladé « Politique de l'enfance et de la jeunesse. Stratégie nationale »

Le 4 octobre 2007, la conseillère nationale Chantal Galladé a déposé une motion demandant au Conseil fédéral de formuler une politique de l'enfance à l'échelle nationale. Le Conseil fédéral a proposé de la rejeter le 7 décembre 2007 pour les mêmes motifs que la motion Amherd, à savoir que les travaux requis pour l'application du postulat Janiak (00.3469) étaient en cours. Le Conseil National a accepté l'intervention le 19 décembre 2007, mais le Conseil des Etats l'a refusée le 18 décembre 2008, arguant du fait que le rapport du Conseil fédéral répondait aux exigences de la motionnaire.

1.1.5.2 Rapport du Conseil fédéral « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse »

Le 27 août 2008, le Conseil fédéral a approuvé le rapport intitulé « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ». Elaboré en réponse aux postulats Janiak (00.3469) et Wyss (00.3400 et 01.3350), il se prononce également à plusieurs reprises sur les critiques concernant la politique nationale en la matière exprimées par divers acteurs, notamment dans les documents suivants : l'étude Frossard (2003)¹⁹, le rapport de la CFEJ « Fondements d'une politique de l'enfance et de la jeunesse » (2000)²⁰ et le Manifeste pour une politique de l'enfance et de la jeunesse efficace (2006), publié par la communauté de travail Loi-cadre, un groupe de travail ad hoc comprenant des représentants d'organisations de jeunesse, de la CFEJ et de la CPEJ²¹.

Se fondant sur la Constitution fédérale (art. 11 et art. 41, al. 1, let. g) et sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, le Conseil fédéral définit dans son rapport la politique de l'enfance et de la jeunesse comme un système à trois piliers, à savoir la protection, l'encouragement du développement et de l'autonomie ainsi que le droit à la parole et la participation aux décisions (cf. ch. 1.1.1). Le document décrit les enjeux auxquels doit faire face la politique de l'enfance et de la jeunesse eu égard aux changements intervenus dans la société, la formation, la technique, l'économie et la migration (cf. ch. 1.1.3) et énumère les problèmes relevés par les acteurs concernés. Il analyse les bases de droit constitutionnel et de droit international en vigueur et présente la politique de l'enfance et de la jeunesse telle qu'elle est menée actuellement ainsi que les mesures existantes aux niveaux fédéral et cantonal. Cet examen de la situation amène le Conseil fédéral à conclure que cette politique peut être optimisée et que les bases légales ne répondent plus aux nouveaux besoins découlant de l'évolution de la société. Il souligne en particulier que le potentiel de prévention et d'intégration que recèlent les activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes n'est pas suffisamment exploité par la Confédération.

Malgré ce constat, le Conseil fédéral s'oppose à l'édiction d'une loi-cadre comme l'entend le postulat Janiak. Outre que les bases constitutionnelles permettant à la Confédération d'imposer des règles aux cantons en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse font défaut (cf. ch. 1.1.4), il estime en effet qu'une telle façon de procéder serait inappropriée, car les mesures de protection, d'encouragement et de participation des enfants et des jeunes doivent être à maints égards adaptées à la situation cantonale et communale et s'intégrer aux structures existant à ces niveaux. Quant à l'exigence de créer un organe de coordination, le Conseil fédéral considère que ce n'est pas nécessaire, vu que l'OFAS dispose déjà d'une unité administrative compétente pour les questions de l'enfance et de la jeunesse. Pour ce qui est de la demande formulée par le postulat Wyss (01.3350) d'accorder un droit de proposition formel à la Session fédérale des jeunes, il ne juge pas opportun d'y accéder pour des raisons d'ordre politique et constitutionnel, notamment parce qu'elle n'a pas la légitimité politique d'un corps élu.

Mesures proposées

Le Conseil fédéral n'en estime pas moins que la Confédération doit améliorer et renforcer son engagement dans la politique de l'enfance et de la jeunesse, de manière à contribuer à la protection, à l'encouragement et à l'intégration de tous les enfants et les jeunes dans notre société. A cette fin, il s'agit d'intervenir à deux niveaux : d'une part, les tâches relevant de la prévention de la violence et de la sensibilisation aux droits de l'enfant, qui sont déjà du ressort de la Confédération, doivent être réglées dans une ordonnance du Conseil fédéral sur la base de l'art. 386 CP ; d'autre part, la LAJ en vigueur doit faire l'objet d'une refonte totale afin de combler les lacunes en matière de promotion et de

¹⁹ Frossard, op. cit. L'étude conclut que le potentiel éducatif et préventif des activités de jeunesse extrascolaires est trop peu reconnu par les cantons et que la coordination des questions de la jeunesse est négligée. Elle recommande à la Confédération d'améliorer cette coordination et de fournir les moyens financiers nécessaires pour inciter les cantons à s'organiser de manière plus cohérente.

²⁰ Papier de position de la Commission fédérale pour la jeunesse (aujourd'hui: CFEJ): « Fondements d'une politique de l'enfance et de la jeunesse », avril 2000 (http://www.ekkj.admin.ch/c_data/f_00_Gr_KiJupo.pdf). La CFEJ exige que la Confédération assume un rôle actif et novateur en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. Avant de pouvoir parler d'une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse digne de ce nom, il faut selon elle commencer par remédier aux lacunes affectant le fond, l'organisation et les structures au niveau fédéral.

²¹ Cf. http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest_rage_kinderjugendpolitik_d_u.pdf (en allemand). Le manifeste critique notamment le manque de collaboration entre cantons et communes, qui se traduit par l'existence de structures parallèles inutiles et par un gaspillage des ressources déjà maigres. Vu l'absence de pilotage à l'échelon national, les enfants et les jeunes n'ont pas les mêmes chances suivant le lieu où ils habitent.

participation. La révision doit porter principalement sur les points suivants : encouragement à l'innovation dans le domaine de l'animation de jeunesse, notamment en milieu ouvert, inscription dans la loi du soutien à la Session fédérale des jeunes, afin de favoriser leur participation à la vie politique à l'échelle fédérale – et ce, quelle que soit leur origine sociale –, octroi d'un appui financier aux cantons pour les aider à élaborer et organiser leur politique de l'enfance et de la jeunesse, promotion de l'échange d'informations et d'expériences entre les trois échelons de l'Etat, mais aussi entre les acteurs œuvrant dans ce domaine. Le Conseil fédéral propose en outre de renforcer la collaboration et d'intensifier l'échange d'informations entre les services fédéraux concernés par les questions de l'enfance et de la jeunesse, de manière à garantir une organisation aussi cohérente et efficace que possible de la politique nationale et à améliorer la coordination horizontale.

1.1.5.3 Lacunes de la LAJ

Avant toute chose, il convient de relever que les objectifs visés par la LAJ en vigueur ont été atteints, en particulier la reconnaissance et la valorisation des activités de jeunesse extrascolaires dans une optique culturelle et sociétale et l'inscription dans la loi de la participation des associations de jeunesse et du congé-jeunesse (cf. art. 329e CO)²². La loi en vigueur ne répond par contre pas suffisamment à de nombreux enjeux que pose l'évolution de la société et de l'économie à l'animation enfance et jeunesse (cf. ch. 1.1.3). Les lacunes de la LAJ – déjà mentionnées dans le rapport du Conseil fédéral (cf. ch. 1.1.5.2) – se situent en particulier dans les domaines énumérés ci-dessous.

Priorité mise sur le travail des associations de jeunesse

La LAJ en vigueur est tout entière axée sur le travail et le soutien financier des associations de jeunesse, et ce bien que l'art. 67, al. 2, Cst. prévoit également de soutenir les activités extrascolaires. Résultat : le potentiel de prévention et d'intégration que recèlent ces dernières n'est pas suffisamment exploité, alors même que l'éventail des offres s'est considérablement élargi au fur et à mesure que les conditions de vie des enfants et des jeunes et leurs loisirs se diversifiaient (cf. ch. 1.1.2.1). A titre d'exemple, la demande de prestations a augmenté à la fois pour l'animation en milieu ouvert et pour les activités socioculturelles qui sont proposées par des professionnels et sont accessibles sans carte de membre ou autre condition préalable. De plus, le travail des associations évolue lui aussi, au point que la frontière entre les deux types d'offres est de plus en plus floue.

Octroi des aides financières : pilotage insuffisant

Pour bénéficier d'une aide financière au sens de la LAJ, il suffit que l'organisme responsable n'ait pas de but lucratif, qu'il se consacre principalement à des activités de jeunesse extrascolaires et que leur champ d'action couvre plusieurs cantons ou une région linguistique entière (cf. art. 2 et 3 LAJ). Cela étant, il est quasiment impossible de piloter les aides financières – du point de vue thématique ou stratégique – et d'attribuer les fonds de manière efficace et efficiente. La Confédération ne peut donc guère influencer sur le contenu et sur la qualité des activités proposées par les organismes responsables qu'elle finance. De plus, lorsque ceux-ci proposent leurs offres à petite échelle, on peut se demander si le fait de les soutenir est compatible avec le principe de subsidiarité entre la Confédération et les cantons prévu par la Constitution (art. 5a Cst.) ainsi qu'avec le droit des subventions.

Absence d'instruments permettant une collaboration avec les cantons et les communes

La LAJ en vigueur ne contient aucune disposition réglant la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes dans le domaine de l'animation enfance et jeunesse ou de la politique de l'enfance et de la jeunesse en général. Les cantons et les communes n'y sont pas considérés comme des organismes responsables et la Confédération ne dispose pas d'instruments adéquats pour les soutenir dans leurs démarches. Créer des bases légales lui permettant – dans les limites des compétences que lui reconnaît la Constitution – de donner les impulsions nécessaires pour favoriser le développement de cette politique et pour promouvoir l'échange d'informations et d'expériences entre les acteurs publics et privés est d'autant plus légitime que cette politique est menée de manière très diverse à l'échelle cantonale et communale.

²² FF 1988 I 777 et 805 s.

1.1.6 Promotion de l'enfance et de la jeunesse à l'échelle internationale

1.1.6.1 Engagement du Conseil de l'Europe, de l'UE et de l'ONU

Le Conseil de l'Europe, acteur important de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Le Conseil de l'Europe a débuté son action dans le domaine de la jeunesse en 1972. Depuis lors, il a très largement contribué – avec succès – à la mise sur pied d'une politique européenne en la matière et il offre à ses Etats membres divers types de soutien au développement de leurs politiques nationales respectives sous forme de *policy reviews*. Par ailleurs, il propose aux responsables d'activités de jeunesse bénévoles, aux animateurs professionnels et aux collaborateurs des administrations publiques de tous les échelons une vaste palette d'offres de formation, de perfectionnement et d'échanges, soutenant à cette fin deux centres européens de la jeunesse, à Strasbourg et à Budapest. Il aide également des organisations internationales et finance des projets par le biais de la Fondation européenne pour la jeunesse. Ces différentes démarches ont pour but de garantir la qualité de l'animation de jeunesse et de la politique en la matière en Europe. Le Conseil a par exemple constitué un portfolio pour les responsables et les moniteurs d'activités extrascolaires et soutient la collaboration dans le domaine de la recherche. De plus, il promeut une politique qui place la participation des jeunes au premier plan et applique le principe de la cogestion pour les prises de décisions : celles-ci sont discutées au sein d'un conseil mixte (*joint council*) composé de représentants des jeunes et des Etats membres qui se prononcent ensemble sur les activités annuelles et sur les thèmes clés du Conseil en matière de politique de la jeunesse. La Suisse recourt régulièrement aux offres du Conseil de l'Europe. De 2006 à 2007, elle s'est associée à sa campagne « Tous différents - tous égaux ». Elle participe par ailleurs aux séances du Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ), qui ont lieu deux fois par année. Lors de la huitième Conférence des ministres de la jeunesse qui s'est tenue à Kiev les 10 et 11 octobre 2008, le Conseil de l'Europe a réaffirmé l'importance de ses actions. Dans la déclaration publiée au terme de ces deux jours, les ministres des 49 Etats présents ont souligné le rôle clé de la politique de la jeunesse pour favoriser l'intégration des jeunes dans la communauté sociale et celui du Conseil pour promouvoir les activités extrascolaires et la politique de la jeunesse.

Collaboration au sein de l'Union européenne

La coopération entre les Etats membres de l'UE a été intensifiée avec l'adoption en 2001 du Livre blanc « Un nouvel élan pour la jeunesse européenne », qui avait pour objet de soutenir le processus d'unification européenne et d'asseoir une politique commune en faveur des jeunes afin de pouvoir réagir à l'évolution économique et sociale. Depuis lors, la méthode ouverte de coordination (MOC) appliquée dans le domaine de la jeunesse est axée sur quatre priorités, à savoir *la participation, l'information, le volontariat et une meilleure compréhension et connaissance de la jeunesse*. L'UE encourage également l'intégration sociale et l'insertion professionnelle des jeunes par le biais du Pacte européen pour la jeunesse, qui s'inscrit dans le processus de Lisbonne, et a décidé récemment d'inclure davantage les questions concernant la jeunesse dans d'autres domaines politiques. Dans une communication publiée en avril 2009²³, la Commission européenne propose d'instaurer un nouveau cadre, plus solide, pour la coopération au sein de l'UE. Sa stratégie est fondée sur une double approche : prévoir plus de ressources pour les domaines concernant spécifiquement les jeunes et, sachant qu'ils sont la génération de demain, investir en leur faveur pour renouveler la société et soutenir les valeurs et les objectifs de l'UE.

L'Union européenne dispose avec son programme « Jeunesse en action » (2007-2013) d'un instrument remarquable pour promouvoir la participation des jeunes ainsi que les échanges et la coopération entre les organisations de jeunesse et les acteurs étatiques. Après avoir pris une part indirecte au programme « Jeunesse pour l'Europe » pendant plusieurs années, la Suisse devrait participer pleinement au programme « Jeunesse en action » dès 2011, à condition que l'accord bilatéral y relatif soit approuvé par le Parlement. D'ici là, elle continue de participer à « Jeunesse en action » sous forme de projets. La participation des jeunes, des organisations de jeunesse et des

²³ Une stratégie de l'Union européenne pour investir en faveur de la jeunesse et la mobiliser. Une méthode ouverte de coordination renouvelée pour aborder les enjeux et les perspectives de la jeunesse. COM(2009) 200.

professionnels de l'animation aux actions de ce programme (échanges de jeunes, volontariat, séminaires, projets), ainsi que la possibilité pour les autorités locales de partager leurs expériences avec d'autres pays, représentent un enrichissement non négligeable, surtout aux niveaux local et cantonal. Les autorités locales sont expressément désignées comme groupe cible de « Jeunesse en action », dont les thèmes clés sont la participation et l'intégration des jeunes.

Agenda de la jeunesse des Nations Unies et Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant

Le Programme d'action mondial pour la jeunesse, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1995, contient des objectifs politiques et des directives pratiques pour la mise en œuvre des politiques nationales, mais aussi de mesures de soutien internationales en faveur des jeunes, afin d'améliorer la situation des générations futures à travers le monde. Ses axes prioritaires se situent dans trois domaines, à savoir l'éducation et la formation à la création d'entreprises, la participation des jeunes en tant que citoyens actifs, et la santé et le bien-être des jeunes. Dans une résolution adoptée en 2005, l'Assemblée générale de l'ONU a vivement engagé les Etats membres à développer en faveur de la jeunesse des politiques intégrées et à encourager la participation sociale et politique des jeunes ainsi que leur engagement volontaire.

En ratifiant la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant en 1997, la Suisse s'est dotée d'une base légale importante pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse (cf. ch. 1.1.1 et 4.2). Le rapport du Conseil fédéral « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse » repose en grande partie sur les dispositions de cette convention. Les deuxième et troisième rapports sur son application en Suisse sont en cours d'élaboration.

1.1.6.2 Encouragement de l'enfance et de la jeunesse dans les pays voisins

Allemagne

Les activités d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse sont ancrées en Allemagne dans un code de la sécurité sociale (*Achtes Buch Sozialgesetzbuch, SGB VIII*)²⁴, en particulier dans une loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (*Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG*). Le but de cette dernière – et, partant, celui du travail réalisé auprès des enfants et des jeunes – est de favoriser leur développement personnel et social afin de les aider à devenir des personnalités autonomes et intégrées dans la société. Le secteur de l'aide à l'enfance et à la jeunesse a en outre pour mandat de contribuer à créer ou à maintenir des conditions de vie et un environnement favorables à l'enfant et à la famille. Le code allemand de la sécurité sociale définit plusieurs domaines indépendants : les activités de jeunesse, le travail social auprès des jeunes et la protection éducative de l'enfance et de la jeunesse (aides à l'éducation). Avec la loi précitée, l'Allemagne dispose d'un cadre législatif national qui reflète toutefois la structure fédérale du pays, puisque la mise en œuvre des dispositions concernées est confiée aux Länder.

A l'échelon fédéral, la politique de l'enfance et de la jeunesse est du ressort du Ministère de la famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ*) qui adopte, à titre d'instrument financier, un plan de l'enfance et de la jeunesse. Doté de plus de 100 millions d'euros par année, ce fonds permet de soutenir les multiples activités des organismes publics et privés remplissant un vaste mandat en matière d'éducation et de formation. L'Allemagne dispose en outre d'une loi fédérale étendue sur la protection de la jeunesse, ainsi que de divers programmes nationaux d'action dont le but est d'améliorer la situation et les conditions de vie des enfants et des jeunes, et de promouvoir leur intégration sociale et professionnelle, en particulier. Nombre d'organismes privés se sont regroupés au plan fédéral en communautés de travail. Les associations faîtières les plus importantes sont les suivantes : *Deutscher Bundesjugendring – DBJR* (alliance fédérale allemande de travail en faveur de la jeunesse), *Arbeitsgemeinschaft der Kinder- und Jugendhilfe – AGJ* (communauté de travail pour l'aide à l'enfance et à la jeunesse), *Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit* (association de travail social en faveur de la jeunesse) et *Fachstelle für internationale Jugendarbeit der Bundesrepublik Deutschland – IJAB* (service spécialisé de la République fédérale d'Allemagne pour les activités de jeunesse

²⁴ BGBl. I p. 3134 (Bundesgesetzblatt – Journal officiel).

internationales), ce dernier fonctionnant simultanément comme agence nationale chargée du programme européen « Jeunesse en action ». Au cours de chacune de ses législatures, le gouvernement fédéral établit un rapport sur l'enfance et la jeunesse afin de rendre compte de la situation de ce groupe de population. Il finance également l'Institut allemand de la jeunesse (*Deutsche Jugendinstitut – DJI*), qui effectue des travaux de recherche portant sur l'enfance, la jeunesse et la famille.

Autriche

En Autriche, les questions d'information, d'encouragement et de participation des jeunes, de recherche concernant cette population, de bénévolat/volontariat, de prévention et de nouveaux médias sont, à l'échelon national, du ressort du Ministère de la santé, de la famille et de la jeunesse (*Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend*). Cependant, les mesures d'encouragement de la jeunesse et les activités extrascolaires entrent en priorité dans la compétence des différents Länder, et sont mises en œuvre par les bureaux de la jeunesse (*Landesjugendreferate*) intégrés dans les gouvernements respectifs. Ces bureaux se réunissent chaque année en conférence pour harmoniser leur travail avec celui du gouvernement fédéral. Au plan législatif, l'encouragement de la jeunesse obéit à une loi fédérale entrée en vigueur en 2001 (*Bundes-Jugendförderungsgesetz*), et la participation de la jeunesse à une loi sur la représentation de la jeunesse (*Bundes-Jugendvertretungsgesetz*)²⁵. La première citée a pour objectif de soutenir les mesures relatives à l'éducation et aux activités extrascolaires, afin de promouvoir en particulier le développement des compétences intellectuelles, psychiques, corporelles, sociales, politiques, religieuses et éthiques des enfants et des jeunes jusqu'à leur trentième année. Des aides financières peuvent être sollicitées par des organisations de jeunesse, structurées en associations ou non, par des initiatives ainsi que par des institutions déployant des activités en milieu ouvert. Les mesures prévues par la seconde loi susmentionnée (*Bundes-Jugendförderungsgesetz*) doivent garantir la représentation des préoccupations des jeunes auprès des décideurs politiques à l'échelon fédéral. Quant à l'Institut de recherche culturelle sur la jeunesse (*Institut für Jugendkulturforschung*), il se consacre à la recherche appliquée au niveau national.

France

Traditionnellement, la politique de l'enfance et de la jeunesse et son encouragement sont étroitement liés, en France, à la promotion du sport. Dans le sillage des troubles qui ont secoué le pays ces dernières années et vu les phénomènes d'exclusion qui frappent la jeune génération, le gouvernement a dernièrement modifié sa perspective. Reliant l'encouragement de la jeunesse et du sport à la promotion de la santé, il a créé, en mai 2007, le Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Suite à une nouvelle réforme concrétisée en janvier 2009, c'est désormais le haut commissaire à la jeunesse qui est chargé de la mise en œuvre de la politique de la jeunesse. En sa qualité de membre du gouvernement, il occupe également, depuis 2007, la fonction de haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté. L'une de ses priorités va aujourd'hui à l'intégration sociale et professionnelle des jeunes, tâche pour laquelle un fonds national doté de quelque 150 millions d'euros a été voté pour deux ans en vue de financer divers projets et mesures dans ce domaine.

A l'échelon national, le haut commissaire est à la tête de la *Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)*, dont le travail est soutenu par un réseau formé d'une centaine d'institutions agissant au niveau régional ou départemental de la métropole, et de cinq autres implantées outre-mer. Le programme national en faveur de la jeunesse dispose annuellement d'une enveloppe d'environ 125 millions d'euros et doit soutenir, par cinq lignes d'action, l'activité des organisations et associations de jeunesse, les offres et projets lancés par et pour la jeunesse, l'apprentissage non formel, la protection de la jeunesse ainsi que la formation et le perfectionnement de spécialistes du travail auprès des jeunes, œuvrant à titre professionnel ou bénévole. La DJEPVA bénéficie du soutien de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP), qui se définit comme un service à la disposition des spécialistes et autres personnes intéressées par le

²⁵ BGBl. I n° 126/2000 et BGBl. I n° 127/2000.

travail auprès des jeunes et par la formation. L'INJEP œuvre également dans les domaines de la recherche sur la jeunesse et des activités internationales et fonctionne par ailleurs à titre d'agence nationale chargée du programme européen « Jeunesse en action ».

Les organisations et associations s'occupant de l'éducation populaire se sont regroupées au sein du Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP). A noter, dans le domaine de la participation, l'existence depuis 1998 des Conseils départementaux de la jeunesse (CDJ) et de leur pendant national, le Conseil national de la jeunesse (CNJ).

Conséquences pour la Suisse

Ce coup d'œil sur les structures et les dispositifs législatifs mis en place pour la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les Etats voisins montre que, quelle que soit leur structure, tous ont institutionnalisé ce domaine à l'échelon national et que les dispositions et mesures le concernant tiennent toujours compte des divers domaines encouragés. On constate également que chacun d'eux réglemente la collaboration, non seulement avec les unités administratives et politiques publiques dans les régions, mais également avec les organismes privés actifs auprès des jeunes. La législation cadre allemande intègre dans une large mesure la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes dans le secteur de l'aide à l'enfance et à la jeunesse. Les deux plus grands Etats limitrophes de la Suisse – l'Allemagne et la France –, qui tous deux connaissent des phénomènes de marginalisation importants, ont mis en outre un accent particulier sur l'intégration sociale et l'insertion professionnelle de la jeune génération. Les exemples ci-dessus indiquent également que l'organisation de la politique d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse doit prendre en considération les structures en place et les particularités nationales.

Avec le présent projet de loi, la Suisse se situe dans le droit fil de la conception adoptée actuellement au plan international dans ce domaine. Il place en effet au cœur des préoccupations les multiples besoins des enfants et des jeunes, leur développement et leur autonomie ainsi que la création de conditions cadre favorables à leur croissance, tout en mettant l'accent sur la collaboration et l'échange d'expériences entre tous les acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse, l'acquisition de compétences en la matière et une meilleure compréhension de la situation des jeunes.

1.2 Procédure suivie pour l'élaboration de l'avant-projet

Les travaux préliminaires à l'avant-projet présenté ici ont inclu les partenaires publics et privés de la Confédération œuvrant dans l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse et se sont appuyés sur la consultation des services fédéraux concernés. Concrètement, un groupe de suivi formé de deux représentants des principales associations faitières des organisations de jeunesse (AFAJ, CSAJ) et des cantons (CDIP, CPEJ), ainsi que d'une représentante de la CFEJ, a accompagné avec voix consultative les travaux de l'avant-projet et du rapport explicatif. Parallèlement, des consultations bilatérales se sont tenues entre l'OFAS et l'OFJ, l'AFF et la ChF. L'avant-projet a en outre été soumis pour prise de position aux assemblées plénières de la CFEJ en février et de la CPEJ en avril 2009. Concernant la nécessité d'une plus ample coordination horizontale au niveau fédéral (cf. ch. 1.3.8), un échange informel a eu lieu en mars de la même année entre tous les services s'occupant de questions liées à l'enfance et à la jeunesse (OFSP, OFSPO, OFJ, DDIP, fedpol et SER).

1.3 Objectifs et traits caractéristiques principaux de la révision totale

1.3.1 Liminaire

Vu les lacunes constatées dans les bases légales actuelles (cf. ch. 1.1.5.3) et vu les mesures proposées par le Conseil fédéral (cf. ch. 1.1.5.2), seule une révision totale de la LAJ est en mesure de répondre adéquatement aux besoins mis en évidence. Le présent avant-projet a pour tâche de redéfinir l'objet et le but de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, et d'énoncer le profil des organismes ayant droit à un soutien, les domaines encouragés et les conditions posées à l'octroi des aides financières. La nouvelle loi doit également doter la Confédération des instruments nécessaires pour soutenir les cantons dans leurs politiques de l'enfance et de la jeunesse.

1.3.2 Renforcement par la Confédération du potentiel d'intégration et de prévention de la promotion de l'enfance et de la jeunesse

De l'avis général, les activités extrascolaires constituent une contribution importante à l'épanouissement des enfants et des jeunes dans le processus qui fait d'eux des citoyens libres et responsables. De même, elles favorisent leur intégration sociale, professionnelle, culturelle et politique (cf. ch. 1.1.2). Conçues comme un instrument de prévention primaire, les activités extrascolaires ont dès lors une action globale et préviennent des conduites problématiques comme l'alcoolisme et la toxicomanie, la délinquance et la violence, les troubles du comportement alimentaire ou l'endettement, tout en facilitant la détection précoce.

La Confédération doit renforcer le potentiel d'intégration et de prévention reconnu aux activités extrascolaires en ciblant sa politique d'encouragement. Mais toute réforme en ce domaine doit tenir compte de l'évolution observée depuis la promulgation de la LAJ, il y a bientôt vingt ans, dans les conditions de vie des jeunes et des enfants et, par conséquent, dans le contexte des activités extrascolaires (cf. ch. 1.1.3).

En même temps que ces conditions se diversifiaient, les loisirs des enfants et des jeunes ont aussi beaucoup changé. Actuellement, les jeunes générations ne sont plus prêts à s'engager dans des associations de jeunesse classiques, leur préférant des offres informelles en milieu ouvert. Ce constat vaut surtout pour ceux qui proviennent de milieux à bas niveau de formation et défavorisés, issus ou non de la migration. Ainsi, une enquête sur la structure des membres du Mouvement scout de Suisse a montré que la part d'enfants et de jeunes dont les parents sont étrangers est inférieure à la moyenne suisse (entre 3 % et 10 %, selon l'âge). D'autres associations de jeunesse parviennent à la même conclusion.²⁶ Les activités d'accès facile en milieu ouvert ont connu un essor remarquable ces dernières années. En conséquence, la révision totale de la LAJ doit renforcer la promotion des activités extrascolaires en milieu ouvert, d'accès facile et novatrices, tout en conservant la promotion des activités en milieu associatif, en créant notamment la possibilité de soutenir des projets pilotes en milieu ouvert et de l'animation socioculturelle (art. 8 et 11). L'aide accordée jusqu'à présent à la formation et au perfectionnement des jeunes et des jeunes adultes bénévoles appartenant au milieu associatif doit aussi être étendue à l'animation en milieu ouvert (art. 9).

1.3.3 Amélioration du pilotage stratégique des aides financières de la Confédération

Améliorer l'effet intégrateur et préventif de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse suppose aussi que la Confédération optimise le pilotage stratégique des aides financières. En vertu de la LAJ (art. 6, al. 3, LAJ), elle ne peut actuellement exercer une influence sur la teneur des activités des organismes de l'animation enfance et jeunesse que par le truchement des aides financières annuelles qu'elle alloue à des associations faitières et à des plateformes de coordination actives au niveau national avec lesquelles elle conclut des contrats de prestations. A l'avenir, la Confédération doit être en mesure de fixer des objectifs en termes de qualité (art. 12 de l'avant-projet) ainsi que des axes thématiques et des objectifs applicables aux aides attribuées à des projets particuliers (art. 8). L'avant-projet prévoit que la Confédération puisse subordonner le montant des aides financières à la prise en compte des enfants ou des jeunes particulièrement défavorisés et à un droit de codécision des enfants ou des jeunes dans les projets (art. 14).

L'avant-projet précise que l'accès aux activités extrascolaires doit être ouvert à tous les enfants et les jeunes sans discrimination (art. 3) et que les organismes privés doivent tenir compte des besoins particuliers de protection et de soutien des enfants et des jeunes (art. 6). L'importance de ces conditions générales posées à l'octroi des aides financières de la Confédération découle des objectifs décrits ci-dessus.

²⁶ Office fédéral des migrations (ODM) : Rapport sur l'intégration « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse », Berne, 2006, p. 64.

1.3.4 Elargissement du groupe cible aux enfants en âge préscolaire

La LAJ en vigueur s'applique principalement aux enfants en âge d'aller à l'école et aux jeunes de moins de 30 ans²⁷. Toutefois, en pratique, l'encouragement concerne surtout des activités adressées aux jeunes à partir de 16 ou 18 ans. Ce constat est particulièrement valable pour le soutien accordé à des projets, ainsi qu'à la formation et au perfectionnement des responsables des activités de jeunesse. Compte tenu de l'évolution du cadre social (cf. ch. 1.1.3) et du grand potentiel que recèle la promotion des enfants plus jeunes, le groupe cible de la nouvelle loi comprend expressément les enfants en âge préscolaire, soit de 4 à 6 ans (art. 4). La Confédération pourra alors soutenir financièrement des activités et des projets à l'échelle nationale qui promeuvent le développement intellectuel, social et émotionnel des enfants en âge préscolaire et qui encouragent l'intégration des enfants défavorisés en leur procurant un cadre agréable et motivant. Dans ce domaine, la priorité va non seulement aux activités que les jeunes bénévoles des associations de jeunesse organisent pour des enfants plus jeunes, mais aussi aux programmes réalisés par des professionnels adultes en à travers l'animation en milieu ouvert et dans le secteur de l'animation socioculturelle.

1.3.5 Inscription dans la loi du soutien de la Session fédérale des jeunes

Le Conseil fédéral est très attaché à la participation politique des enfants et des jeunes. En démocratie directe, il est en effet particulièrement important d'apprendre les règles du jeu démocratique et d'être motivé à participer à la vie politique. C'est pourquoi la Confédération apporte son soutien à la préparation et à la réalisation de la Session fédérale des jeunes qui siège chaque année depuis 1993. Organisée par le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ), cette session est parrainée par la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ). Tous les jeunes entre 14 et 21 ans, qu'ils résident en Suisse ou qu'ils soient de nationalité suisse, peuvent y participer.

La Session fédérale des jeunes est devenue une institution incontournable donnant aux jeunes la possibilité de débattre de questions d'actualité et de formuler des revendications politiques dans un cadre national. Si son ouverture aux jeunes étrangers favorise leur intégration, force est de constater que les jeunes issus de couches peu instruites et défavorisées, ou d'origine étrangère, sont nettement sous-représentés. Il faut dès lors consentir davantage d'efforts et dégager les moyens nécessaires – sous forme d'information, d'aménagements et d'accompagnement, p. ex. – pour que tous les jeunes puissent participer à la Session fédérale des jeunes, indépendamment de leur origine sociale, de leur nationalité ou, le cas échéant, de leur handicap.

L'avant-projet dote les mesures de soutien et de promotion de la Confédération d'une base légale explicite (art. 10). Il convient de relever la volonté des institutions politiques fédérales d'examiner plus en profondeur les requêtes de la Session fédérale des jeunes et de les évaluer comme elles le méritent. La Session fédérale s'articule progressivement à d'autres lieux favorisant la participation au niveau local, cantonal ou national (comme les parlements de jeunes). Les jeunes qui s'impliquent dans la vie politique ont ainsi la possibilité de prendre part à la formation des décisions politiques et de se familiariser avec la répartition des compétences et les interactions entre les différents niveaux étatiques. La nouvelle base légale devrait créer les mesures favorisant la participation des jeunes de toutes les classes sociales.

1.3.6 Soutien aux cantons et à l'échange avec eux et avec les spécialistes de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Le Conseil fédéral juge appropriée la compétence centrale des cantons et des communes en matière de promotion de l'enfance et de la jeunesse ; il estime qu'il n'est pas judicieux que le législateur fédéral impose aux cantons et aux communes, au moyen d'une loi-cadre et indépendamment de toute réflexion d'ordre constitutionnel, des règles en la matière (cf. ch. 1.1.5.2). La tâche de la Confédération est plutôt de soutenir les activités extrascolaires sur l'ensemble du territoire, de favoriser la coordination entre les différents niveaux de l'Etat et les organisations non gouvernementales en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, de donner des impulsions au développement de cette politique et d'assurer la coordination horizontale sur le plan fédéral.

²⁷ FF 1988 777, 787, 805

Dans son rapport « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse » (cf. ch. 1.1.5.2), le Conseil fédéral constate que les cantons et les communes règlent de façon très variée l'organisation de la politique de l'enfance et de la jeunesse et, partant, l'encouragement des activités extrascolaires à leur échelon. Concrètement, les cantons semblent faire preuve d'une grande retenue dans ce domaine²⁸. La Conférence des responsables cantonaux de la promotion de l'enfance et de la jeunesse de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) établit le même constat dans son rapport sur les normes relatives à l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse en Suisse. L'organisation de ce domaine présente des lacunes et des faiblesses graves et elle varie considérablement d'un canton à l'autre (cf. ch. 1.1.2.2).

Cette situation justifie un engagement accru de la part de la Confédération. Tout en respectant le fédéralisme, la Confédération entend soutenir les cantons dans leurs efforts pour mettre au point des mesures en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, à formuler et à appliquer des normes minimales et à favoriser l'échange intercantonal d'informations et d'expériences.

L'avant-projet de loi prévoit un financement incitatif de la part de la Confédération, durant huit ans, afin de soutenir les programmes cantonaux ayant pour but d'élaborer et de développer la politique de l'enfance et de la jeunesse (art. 25). Une durée limitée se justifie, dans la mesure où le but de ce soutien financier est d'inciter les cantons à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse. Les fonds qui seront engagés dans ce financement incitatif seront octroyés moyennant un contrat de prestations entre la Confédération et les cantons. Une durée de huit ans est suffisante pour que tous les cantons aient la possibilité de conclure un contrat avec la Confédération (cf. ch. 3.1).

Conformément aux visées de la révision totale, ce financement incitatif mettra l'accent sur l'encouragement et la participation, sans omettre le développement, dans les cantons, d'une stratégie et d'une vision cohérente de la politique de l'enfance et de la jeunesse qui intègre la protection des enfants et des jeunes, via une législation en ce sens. Les contrats de prestations garantiront l'utilisation efficace et efficiente des aides financières de la Confédération et la sauvegarde des intérêts de la Confédération dans le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Au-delà de leur aspect contraignant, les objectifs de prestations conjointement formulés devront laisser aux cantons suffisamment de latitude en ce qui concerne les instruments et les procédures pour qu'ils puissent tenir compte des conditions et des besoins locaux. Les conventions de prestations entre la Confédération et les cantons ont déjà été mises en place dans d'autres domaines, comme la politique d'intégration. En le plaçant sous le signe d'un partenariat, l'avant-projet met cet instrument de collaboration au service de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Par les contrats de prestations, la Confédération entend poursuivre le développement des politiques cantonales de l'enfance et de la jeunesse en invitant les cantons à des échanges réguliers d'informations et d'expériences. Cet échange, qui s'organisera en fonction des thématiques abordées, devrait idéalement permettre de renforcer mutuellement la coordination. En complément, la Confédération sera chargée de favoriser tant l'échange d'informations et d'expériences que le réseautage des spécialistes du domaine. Pour développer cette politique du point de vue technique et qualitatif, la Confédération entend aussi fournir davantage d'informations sur les méthodes qui ont fait leurs preuves (« bonnes pratiques ») (cf. art. 18 du projet).

En adoptant un rôle de soutien, d'encouragement et de dynamisation, la Confédération respectera les particularités et les besoins locaux et cantonaux sans outrepasser les compétences que lui attribue la Constitution fédérale.

1.3.7 Rôle subsidiaire de la Confédération par rapport aux cantons, aux communes et à l'initiative privée

Les principaux acteurs de la promotion de l'enfance et de la jeunesse sont les cantons, les communes et les organismes privés. Conformément à l'art. 67, al. 2, Cst. et au principe de subsidiarité inscrit à l'art. 5a Cst., la Confédération joue un rôle subsidiaire, que l'avant-projet reprend comme tel de la LAJ en vigueur. Ainsi, la Confédération pourra soutenir les activités extrascolaires des enfants et des

²⁸ Cf. Frossard, op. cit. ; Rapport du Conseil fédéral, op. cit., p. 22.

jeunes à l'échelle nationale ou dans une région linguistique, ainsi que des projets d'importance nationale. Par rapport à la LAJ en vigueur, qui régit « l'encouragement dispensé par la Confédération aux activités de jeunesse extra-scolaires qui présentent un intérêt national » (art. 1 LAJ)²⁹, l'avant-projet présente les différences suivantes :

- à l'avenir, seules les structures dont les activités s'étendent à l'ensemble du territoire national ou d'une région linguistique auront la qualité d'organismes éligibles. L'art. 7 de l'avant-projet précise cette notion d'envergure nationale et de périmètre linguistique au moyen de certains critères. En conséquence, il ne sera p. ex. plus possible de soutenir des organisations de jeunesse actives seulement dans quelques cantons, quels qu'ils soient ;
- contrairement à la législation en vigueur, qui autorise uniquement le financement de projets nationaux et internationaux (art. 9 OAJ), l'avant-projet permet à la Confédération de financer aussi des projets et des projets pilotes locaux, mais à condition qu'ils soient d'importance nationale (art. 5, 8 et 11).

Ajoutées aux autres nouveautés, comme le soutien accordé aux cantons (cf. ch. 1.3.6) et le pilotage stratégique des aides financières (cf. ch. 1.3.3), ces modifications permettront à la Confédération de renforcer sa politique d'encouragement à l'échelle nationale et, partant, de contribuer au développement stratégique et qualitatif de l'animation enfance et jeunesse.

1.3.8 Amélioration de la coordination horizontale à l'échelon fédéral

S'agissant de la politique de l'enfance et de la jeunesse, l'Office fédéral des assurances sociales est l'office fédéral compétent pour les domaines suivants : encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes ; soutien des mesures visant à améliorer la protection de l'enfance et de la jeunesse, à prévenir la violence et à mettre en œuvre la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant ; activités stratégiques inhérentes à la mise en œuvre d'une politique globale de l'enfance et de la jeunesse ; et tâches de coordination sur le plan international. Plusieurs services et départements fédéraux s'occupent aussi, dans leur domaine de compétence, de questions relevant de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Vu le caractère transversal de celle-ci, il importe que les perspectives et les besoins des enfants et des jeunes soient présentés, intégrés et concrétisés dans d'autres domaines politiques et d'autres lois (cf. ch. 1.1.1). Or, abstraction faite de démarches formalisées comme la consultation des offices, il n'existe actuellement aucune structure ni aucun processus institutionnalisé garantissant l'échange d'informations et la continuité dans la collaboration. En conséquence, les mesures prises par la Confédération dans plusieurs domaines pour lutter contre des problèmes actuels (comme la violence juvénile, la représentation de scènes violentes et pornographiques dans les médias électroniques, le manque d'exercice physique et les troubles alimentaires, le racisme, la discrimination et les problèmes d'intégration) ont tendance à se borner à un sujet ou à un secteur précis ; elles accusent donc un manque relatif de coordination, faute de s'intégrer dans une politique générale de l'enfance et de la jeunesse formulée de façon explicite.

Si l'on entend renforcer la cohérence et l'efficacité des mesures en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, il convient de systématiser l'échange d'informations et, par conséquent, la coordination. L'avant-projet institue la base légale permettant de rendre obligatoire la coordination au niveau de la Confédération. Conformément aux compétences actuelles en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse et aux propositions du Conseil fédéral (cf. ch. 1.1.5.2), l'OFAS – ou l'unité qui y est prioritairement chargée – aura le mandat de coordonner les mesures prises par les divers services fédéraux dans ce domaine et de garantir l'échange d'informations et d'expériences (art. 19 projet).

Par ailleurs, une bonne coordination et une cohérence matérielle de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau de la Confédération sont des conditions pour garantir un soutien de qualité aux acteurs de cette politique dans les cantons, les communes et les organisations non

²⁹ Aux termes de l'art.2, al.3, LAJ, « les activités de jeunesse extra-scolaires présentent un intérêt national lorsque le champ d'action de l'organisme responsable de ces activités ou le projet sur lequel elles portent couvrent plusieurs cantons ou une région linguistique entière ».

gouvernementales, ainsi qu'un bon fonctionnement à l'échange d'informations et d'expériences avec ces acteurs.

2 Commentaire, article par article

2.1 Titre

Le titre contient le terme d'« encouragement », comme la LAJ actuellement en vigueur. Le mot indique que, dans le domaine des activités extrascolaires, la Confédération ne se limite pas à soutenir financièrement des organismes responsables et des activités qui existent, ou des initiatives qui seraient prises de toute façon. Elle joue au contraire un rôle moteur. C'est grâce à son aide que peuvent se constituer des associations faitières nationales et des organisations de jeunesse agissant sur l'ensemble du territoire ou à l'échelle d'une région linguistique (art. 7). Il en va de même pour la réalisation de projets d'importance nationale (art. 8) et pour l'organisation de cours de formation et de perfectionnement (art. 9), où soutien financier et contrôle de la qualité vont de pair. La Confédération donne également des impulsions, par exemple en accordant des aides financières à des projets novateurs (art. 8), en favorisant la spécialisation des activités extrascolaires (art. 7 et 20), ou en soutenant les cantons (art. 25) et la mise en réseau, à différents niveaux, des professionnels du domaine (art. 18).

Pour tenir compte du groupe ciblé, le terme « enfants » a été ajouté dans le titre du projet, qui évoque désormais les « activités extrascolaires des enfants et des jeunes ».

2.2 Section 1 : Dispositions générales

Art. 1 Objet

Les *let. a à d* donnent un aperçu de l'objet du présent avant-projet. En vertu des trois principes de la politique de l'enfance et de la jeunesse (cf. ch. 1.1.1) et conformément au titre de la loi, les *let. a et b* indiquent que les principes de l'encouragement et de la participation constituent le premier objet de cette loi. Le soutien aux organismes privés (*let. a*) et aux communes (*let. b*) vise le domaine des activités extrascolaires des enfants et des jeunes. Les différents domaines encouragés sont régis en détail aux sections 2 et 3 (art. 6 à 11).

Les *let. c et d* élargissent l'approche. Sur la base de l'art. 67 Cst., la Confédération peut apporter un soutien aux cantons dans tous les domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse. L'encouragement des échanges d'informations et d'expériences et le soutien au développement des compétences concernent aussi tous les domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Les *let. c et d* sont explicitées plus avant aux art. 18, 20 et 25.

Art. 2 But

Phrase principale (introductive) : Le but de la nouvelle loi est l'encouragement, par la Confédération, des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (d'où l'expression « encouragement de l'enfance et de la jeunesse »). L'adjectif « extrascolaires » (sans trait d'union, pour tenir compte de l'évolution de la langue) précise, comme c'est déjà le cas dans la LAJ, que les activités considérées se déroulent en dehors des locaux et des horaires scolaires. Sont visées toutes les activités favorisant le développement qui complètent la formation scolaire ou préscolaire et qui résultent d'une initiative privée ou publique³⁰. Ce qui est promu n'est pas l'apprentissage formel dans une institution de formation, mais toutes sortes d'expériences non formelles ou informelles qui permettent d'acquérir des compétences clés personnelles et relationnelles en vue de l'intégration sociale et professionnelle (cf. ch. 1.1.2). L'adjectif « extrascolaire » a aussi une signification politico-juridique, car il montre clairement que la Confédération n'a pratiquement pas de compétences dans le domaine scolaire³¹.

³⁰ Cf. Gerhard Schmid/ Markus Schott, loc. cit., ch. marg. 7.

³¹ Cf. FF 1988 I 777, 790

L'encouragement de l'enfance et de la jeunesse au sens de l'avant-projet ne porte pas non plus sur les offres de prise en charge externe – librement choisie ou imposée par les autorités – émanant des familles et des institutions telles que les structures d'accueil parascolaires, les crèches, les familles d'accueil et les foyers. Si, dans ce dernier cas, la question de l'approbation sera tranchée dans la révision totale de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)³², le soutien financier de la prise en charge extrafamiliale électorale dans des crèches, des structures parascolaires et des familles de jour relève de la loi du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants³³. A la différence de cette loi, le présent projet sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse par la Confédération intègre aussi les offres d'activités extrascolaires destinées aux enfants en âge de fréquenter l'école infantine (cf. ch. 1.3.4 et art. 4).

La LAJ en vigueur a été édictée sur la base d'une compétence attribuée implicitement par l'ancienne constitution fédérale à la Confédération en matière d'encouragement de la culture (cf. ch. 1.1.4). Le fait de présenter un « intérêt national » n'est désormais plus une condition nécessaire, en vertu de l'art. 67, al. 2, Cst., pour que la Confédération puisse agir dans le domaine de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse. L'action de la Confédération doit être conforme au principe de subsidiarité inscrit dans l'art. 5a Cst. et, selon l'art. 67, al. 2, Cst., compléter des mesures cantonales. C'est pourquoi il est prévu que son encouragement ait pour objets des projets reconnus d'importance nationale ou des organismes privés actifs à l'échelle du pays ou d'une région linguistique (cf. ch. 1.3.7 et art. 7 et 8), et que la contribution fédérale se limite à 50 % des dépenses imputables (art. 13).

Let. a à c : découlant de la phrase principale introductive, les trois objectifs de la loi pour les enfants et les jeunes sont liés entre eux : en permettant d'avoir des loisirs et une forme de vie actifs, et en créant des conditions-cadre favorables à l'épanouissement personnel, l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse doit favoriser le bien-être physique et intellectuel des enfants et des jeunes (let. a), aider ceux-ci à devenir des personnes adultes et responsables socialement (let. b) et promouvoir leur intégration (let. c). Les let. b et c reprennent la teneur de l'art. 41, al. 1, let. g, Cst. Un accent particulier est mis sur le soutien de l'intégration sociale, culturelle et politique, l'un des objectifs principaux de la révision totale étant de mieux utiliser le potentiel intégrateur et préventif des activités extrascolaires (cf. ch. 1.3.2).

Art. 3 Accès non discriminatoire aux activités extrascolaires

L'art. 3 pose comme condition essentielle à l'atteinte du but énoncé à l'art. 2 le principe de l'égalité des chances en matière d'accès aux activités extrascolaires. Tous les enfants et les jeunes sans distinction, quels que soient leur sexe, leur appartenance sociale, leur statut juridique, leur origine ou leur handicap, doivent donc pouvoir prendre part à ces activités. L'expression « tous... sans distinction » invite fermement les organismes à l'origine des activités extrascolaires à prendre des mesures pour que chacun, y compris les enfants et les jeunes ayant besoin de soutien, puissent bénéficier de leurs offres et de leurs activités. Les faits susceptibles de conduire à des discriminations énoncés ici (hormis le statut juridique) sont repris de l'art. 8, al. 2, Cst. ; ils revêtent une importance particulière au vu des objectifs figurant à l'art. 41, al. 1, let. g, Cst.³⁴ Ces critères définissent des catégories dont il est impossible ou difficile d'échapper et qui sont très souvent à l'origine de discriminations, comme le montrent l'histoire et la réalité sociale ambiante. L'expression « leur origine » se réfère en particulier à la provenance géographique, ethnique, nationale ou culturelle, tandis que l'« appartenance sociale » vise en particulier des enfants et des jeunes défavorisés pour des raisons de pauvreté ou de chômage ou à cause de leur appartenance à un milieu social ayant peu d'opportunités de formation³⁵. Le critère du « statut juridique », qui se réfère aux conventions internationales des droits de l'homme (cf. art. 14 CEDH et art. 2 CDE), revêt une importance particulière dans ce contexte, si on le rapporte aux enfants et aux jeunes sans titre de séjour (« sans papiers »).

³² RO....

³³ RS 861

³⁴ Cf. Bigler-Eggenberger, St.Galler Kommentar, art. 41, ch. marg. 80, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (éd.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zurich etc., 2e éd., 2008.

³⁵ Cf. Biaggini, BV-Kommentar, art. 8, ch. marg. 24.

En revanche l'art. 2 ne dit pas que toutes les activités extrascolaires doivent systématiquement être accessibles à l'ensemble des enfants et des jeunes. Il s'agit plutôt d'un principe général qui doit être appliqué aux cas d'espèce. La Confédération peut donc continuer à soutenir financièrement des offres et des activités qui s'adressent à des groupes spécifiques (par ex. les jeunes filles, les enfants handicapés ou les jeunes issus de l'immigration). Ce type d'encouragement ciblé peut favoriser l'égalité des chances au bénéfice des enfants et des jeunes ayant besoin de soutien, facilitant leur intégration sociale et professionnelle, ou contribuer à l'élimination de discriminations existantes. Cela répond précisément à l'objectif mentionné de la révision totale (cf. ch. 1.3.2).

Les art. 2 et 3 constituent le principe directeur des mesures d'encouragement de la Confédération. Celle-ci ne doit par conséquent soutenir que les organismes responsables et les offres d'activités extrascolaires qui poursuivent les buts et se conforment aux principes de ces deux articles.

Art. 4 Groupes cibles

Les enfants et les jeunes constituent les groupes cibles des mesures d'encouragement de la Confédération dans le cadre de la LEEJ, mais la notion de « jeunes » inclut aussi de jeunes adultes. A la différence de la LAJ en vigueur, la nouvelle loi définit les groupes cibles en indiquant des âges. De plus, pour ce qui est de la limite d'âge supérieure, une distinction est faite entre les personnes jouant un rôle actif au sein d'un organisme privé, en ayant une fonction de direction, de conseil ou d'accompagnement, et celles qui n'exercent pas de fonction de ce type.

Selon la *let. a*, le premier groupe cible comprend tous les enfants et les jeunes domiciliés en Suisse, de l'âge d'entrée à l'école enfantine à l'âge de 25 ans. Si la loi en vigueur ne vise que les enfants en âge d'entrer à l'école primaire,³⁶ le projet de révision propose d'élargir le groupe cible aux enfants en âge de fréquenter une école enfantine, parce que l'encouragement des enfants peut favoriser grandement l'intégration et la prévention, et que tel est l'objectif de la nouvelle loi (cf. ch. 1.3.2, 1.3.4). Selon le concordat HarmoS, l'âge d'entrer à l'école enfantine est fixé à 4 ans³⁷.

La limite d'âge supérieure est fixée à la *let. a* au 25^e anniversaire. Par rapport au régime actuel, qui fixe le plafond à 30 ans dans les directives du Département fédéral de l'intérieur du 1^{er} janvier 2005 réglant les modalités de calcul des aides financières selon la LAJ, la limite d'âge est donc abaissée de cinq ans³⁸. Un abaissement de la limite supérieure du groupe cible paraît cependant se justifier, vu qu'à 30 ans la formation professionnelle ou les études sont terminées et que l'intégration sociale et l'insertion professionnelle ont déjà eu lieu³⁹. La limite de 25 ans figure aussi dans certaines lois cantonales sur la jeunesse et dans certains dispositifs légaux étrangers. Les lois sur la jeunesse des cantons de Fribourg, du Valais et du Jura, par exemple, ciblent les jeunes âgés entre 18 ou 13 ans et 25 ans⁴⁰, et la loi allemande sur le soutien à l'enfance et à la jeunesse considère comme jeune toute personne qui a moins de 27 ans (cf. ch. 1.1.6.2)⁴¹.

Let. b : Conformément à la réglementation du congé pour les activités de jeunesse extrascolaires (congé-jeunesse) selon l'art. 329e CO, il est opportun que la limite d'âge continue à être fixée à 30 ans pour le second groupe cible, constitué des jeunes qui exercent bénévolement une fonction de direction, de conseil ou d'accompagnement dans un organisme privé au sens de l'art. 5.

Ces limites d'âge sont déterminantes pour l'octroi d'aides financières à des projets pilotes et à des projets favorisant la participation (art. 8 et 11), pour des organisations de jeunesse actives à l'échelle nationale ou dans une région linguistique et leurs activités régulières (art. 7), pour les offres de formation et de perfectionnement (art. 9) et pour les programmes cantonaux visés à l'art. 25.

Art. 5 Définitions

L'art. 5 définit trois notions fondamentales pour l'avant-projet :

³⁶ Cf. FF 1988 I 777, 806.

³⁷ Cf. l'art. 5 du concordat HarmoS du 14 juillet 2007, où le terme de « scolarisation » désigne l'entrée à l'école enfantine.

³⁸ Directives du Département fédéral de l'intérieur du 1er janvier 2005 réglant les modalités de calcul des aides financières selon la LAJ. Mais voir aussi FF 1988 I 777, 806, où il est question des jeunes jusqu'à « 25 ans environ ».

³⁹ Cf. FF 1988 I 777, 806.

⁴⁰ Fribourg : art. 26, al. 2, loi sur l'enfance et la jeunesse, RSF 835.5; Valais : art. 1, al. 3, loi en faveur de la jeunesse, RS/VS 850.4; Jura : art. 2, al. 3, loi sur la politique de la jeunesse, RSJU 853.21.

⁴¹ § 7, al. 1, ch. . 4, cf. supra, note 23.

Let. a : Par activités extrascolaires, on comprend toute une gamme d'activités, qu'elles soient proposées par des associations ou en milieu ouvert, ou qu'elles se présentent comme des initiatives prises par les jeunes ou comme des projets. L'expression « en milieu ouvert » est bien connue dans le domaine du travail social et désigne un type particulier d'activités extrascolaires.⁴²

Lorsque les activités sont associatives, les enfants et les jeunes sont réunis dans des associations au sein desquelles ils peuvent satisfaire des intérêts communs en développant à cette fin des modes d'organisation ou d'affiliation formels ou informels, pour une période déterminée ou non. Les activités des associations de jeunesse sont le plus souvent volontaires et bénévoles, parfois avec un soutien professionnel.

L'animation en milieu ouvert est en revanche proposée le plus souvent par des structures communales et publiques, l'encadrement étant fourni par des travailleurs sociaux professionnels. L'animation en milieu ouvert tient compte de la diversité des situations, des styles et des conditions de vie des enfants et des jeunes dans la collectivité ; elle est neutre sur les plans confessionnel et politique. Ces activités ne se limitent pas à des animations ou à un accompagnement, mais elles permettent de donner des conseils et sont dotées d'un caractère exploratoire. Les jeunes qui ont des problèmes doivent pouvoir au besoin compter sur un soutien compétent. C'est pourquoi les offres sont souvent faciles d'accès, dans le sens où les conditions à remplir pour en bénéficier (par ex. compétences individuelles requises ou conditions et structures de l'organisation purement formelles) sont le moins contraignantes possible pour que tous les enfants et les jeunes puissent en profiter.

Il ressort clairement de ces descriptions que les activités extrascolaires faciles d'accès ne sont pas seulement le fait de l'animation en milieu ouvert, mais aussi des organisations de jeunesse. L'expression « facile d'accès » est elle aussi bien connue dans le milieu du travail social.

On trouve en Suisse toutes sortes d'activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes : elles diffèrent par leurs types d'organisation, leurs contenus, leurs méthodes et leurs approches, mais elles présentent les points communs suivants : y participer procède d'un choix volontaire ; elles prennent en compte les intérêts et les besoins des enfants et des jeunes et, partant, leur environnement et leur quotidien ; leur planification et leurs modalités sont définies avec les enfants et les jeunes auxquels elles s'adressent, de sorte qu'ils peuvent les organiser eux-mêmes ; les offres sont conçues pour des groupes ; les processus d'apprentissage y sont ouverts au niveau des résultats et de la démarche.

Let. b : Sont ici nommés les organismes responsables des activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes. La liste mentionnant « une association, une organisation, un groupe » reprend, en modifiant légèrement un terme, celle de l'art. 3 LAJ et indique que les organismes privés peuvent avoir toutes sortes de formes. Bien que la majorité soient des associations au sens des art. 60 ss CC, la loi doit aussi pouvoir s'appliquer aux collectifs qui se constituent provisoirement pour réaliser un objectif défini, un projet particulier par exemple, comme cela est le cas jusqu'ici⁴³.

Let. c, ch. 1 et 2 : La notion « d'importance nationale », définie ici pour les projets, constitue une condition fondamentale pour l'octroi des aides financières. On parlera d'un projet d'importance nationale s'il s'agit d'un projet pilote ou d'un projet favorisant la participation, au sens des art. 8 ou 11, qui est réalisé à l'échelle du pays ou d'une région linguistique (*ch. 1*), ou qui peut tout aussi bien être réalisé en d'autres lieux et à un autre échelon politique (*ch. 2*). L'idée centrale de cette disposition est qu'un projet local ou régional doit avoir lui aussi un intérêt suprarégional et faire des émules. Autrement dit, contrairement à ce que prévoit le droit actuel (art. 9, al. 1, OAJ), les aides de la Confédération ne sont pas allouées aux seuls « projets nationaux et internationaux ».

2.3 Section 2 : Octroi d'aides financières à des organismes privés

Art. 6 Conditions à remplir

L'*al. 1* indique, aux *let. a* à *c*, les conditions auxquelles les organismes privés doivent cumulativement satisfaire pour bénéficier d'un soutien de la Confédération. Si les *let. a* et *b* reprennent des

⁴² Cf. FF 1988 I 777, 793 s.

⁴³ FF 1988 I 777, 807

dispositions de la loi actuelle, la *let. c* applique au niveau légal l'obligation constitutionnelle à laquelle la Confédération est tenue (art. 11, al. 1, Cst.), lorsqu'elle décide d'allouer une aide financière à un organisme privé, de la protection et de l'encouragement particuliers qu'il convient d'observer à l'endroit de l'intégrité et du développement des enfants et des jeunes.

Selon les *let. a et b*, ne sont soutenus que les organismes privés qui sont très actifs dans le domaine des activités extrascolaires des enfants et des jeunes et qui ne poursuivent pas de but lucratif. Le deuxième membre de phrase de la *let. a* indique que, selon le principe de légalité et pour accroître la sécurité du droit, la pratique actuelle est expressément réglée dans la loi : les organisations d'adultes qui présentent des programmes d'activités destinées aux enfants et aux jeunes sont aussi considérées comme des organismes responsables au sens de la LAJ⁴⁴. Cela concerne les sections jeunes des syndicats, des associations du personnel ou des organisations spécialisées comme les organisations de protection de la nature.

Let. c : Seuls peuvent être soutenus par la Confédération les organismes privés dont les activités et les offres tiennent compte des besoins particuliers de protection et de soutien des enfants et des jeunes. Le renvoi explicite à l'art. 11, al. 1, Cst. souligne à l'adresse des organismes privés considérés que la Confédération est tenue de respecter les exigences constitutionnelles dans sa politique d'encouragement en faveur des activités extrascolaires.

On se référera aussi, dans ce contexte, à l'art. 35 Cst., en vertu duquel quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu, indépendamment de sa nature juridique et de la forme de son action, de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation⁴⁵. La Constitution oblige par conséquent la Confédération à exclure l'octroi de toute subvention fédérale aux organisations et groupements dont les activités ne sont pas conformes aux droits fondamentaux, à l'instar des groupements politiques ou religieux extrémistes ayant des attitudes sectaires et discriminatoires (en raison notamment de leur approche raciste ou sexiste). La Constitution fédérale et les conventions internationales sur les droits de l'homme (en particulier la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et la Convention de l'ONU contre le racisme⁴⁶), que la Suisse s'est engagée à respecter, servent de référence pour savoir si, dans tel ou tel cas, il y a incompatibilité avec la dignité humaine, discrimination ou atteinte aux droits de l'enfant.

Al. 2 : La disposition correspond à l'art. 5, al. 2, en vigueur. La distinction des domaines régis par la présente nouvelle loi ou par la loi sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (en révision totale, également), via Jeunesse et Sports (cf. art. 9) devra faire l'objet des dispositions d'exécution de ces deux lois.

Art. 7 Aides pour des tâches de gestion et des activités régulières

Si des aides financières sont allouées à des organismes privés pour leurs tâches de gestion et la réalisation de leurs activités régulières, inscrites en principe dans leurs statuts, c'est parce que ces organismes, œuvrant dans le domaine des activités extrascolaires à l'échelle du pays ou d'une région linguistique, accomplissent des tâches importantes d'information et de coordination, contribuent au développement et à la garantie de la qualité de ces activités et proposent une multitude d'offres et d'activités de ce type sur tout le territoire.

L'art. 7 précise les conditions d'octroi s'appliquant aux aides financières pour des tâches de gestion et la réalisation d'activités régulières. Une distinction est faite ici entre *associations faïtières* ou *plateformes de coordination actives à l'échelle nationale* (al. 1) et *simples organisations, actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique* (al. 2).

Al. 1 : Les conditions auxquelles doivent satisfaire les associations faïtières et les plateformes de coordination nationales pour bénéficier d'aides financières tiennent à leurs activités principales. Les critères énumérés aux *let. a à c*, qu'il convient de respecter dans leur totalité, reflètent la pratique en vigueur. La différence existant entre plateformes de coordination et associations faïtières est la suivante : les plateformes regroupent différentes organisations avant tout en vue de la réalisation d'un

⁴⁴ FF 1988 I 777, 807.

⁴⁵ Cf. Biaggini, BV-Kommentar, art. 35, ch. marg. 5 ss. et 9 ss.

⁴⁶ Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, RS 0.104.

objectif commun, les modes d'affiliation étant assez disparates et les structures organisationnelles peu contraignantes ; les associations faitières en revanche visent en premier lieu la défense des intérêts de leurs membres (associations ou organisations).

Al. 2 : Cet alinéa fixe les conditions auxquelles des aides financières sont octroyées à de simples organisations actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique. Environ 110 organisations de jeunesse reçoivent aujourd'hui un soutien annuel sous forme de forfait. Il faut reconnaître que certaines de ces organisations sont relativement petites, leur rayon d'action et le nombre de leurs membres étant trop réduits pour en faire des organisations nationales (cf. ch. 1.3.7). C'est pourquoi des critères clairs régiront désormais l'octroi des aides financières aux structures et aux activités régulières :

Let. a : L'activité des simples organisations doit s'étendre à l'ensemble du pays ou tout au moins à une région linguistique. Il sera donc exclu que la Confédération soutienne à l'avenir des organisations de jeunesse actives uniquement au niveau d'une région ou de certains cantons (cf. ch. 1.3.8).

Let. b : Des aides financières régulières ne peuvent être allouées qu'au terme d'une phase de constitution ayant permis aux organisations de disposer de structures et d'activités bien établies (trois ans).

Let. c, ch. 1 à 4 : Sont énumérés les principaux domaines d'activités des organisations de jeunesse.

Let. d, ch. 1 à 3 : Les conditions minimales que les simples organisations doivent remplir pour bénéficier d'aides financières portent sur le nombre de membres, le nombre de séjours individuels à l'étranger organisé dans le cadre d'échanges internationaux ou le groupe des destinataires des activités extrascolaires. Dans la mesure du possible, les organisations actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique doivent au moins proposer leurs activités dans une région linguistique entière, un nombre important d'enfants et de jeunes devant en profiter. Ces conditions sont supposées remplies lorsqu'une organisation peut prouver qu'elle compte dans ses rangs au moins un millier d'enfants et de jeunes (*ch. 1*), ou, s'il s'agit d'une organisation nationale spécialisée dans les échanges de jeunes, lorsqu'elle a mis sur pied au moins cent séjours à l'étranger (de pays étrangers vers la Suisse ou de la Suisse vers des pays étrangers) (*ch. 2*). Lorsque, en raison de la forme d'organisation ou du type d'offre, les enfants ou les jeunes ne sont pas formellement membres des organisations – par exemple pour l'animation en milieu ouvert –, le critère déterminant est que les activités régulières s'adressent sans autre à tous les enfants et les jeunes de l'ensemble de la Suisse ou d'une région linguistique (sans qu'il soit nécessaire d'avoir la qualité de membre, notamment) (*ch. 3*).

Il faut souligner que, comme c'est déjà le cas, on attend des associations faitières, des plateformes de coordination et des simples organisations qu'elles ne se contentent pas de mettre sur pied des activités destinées aux enfants et aux jeunes, mais qu'un nombre significatif de jeunes au sens de la présente loi (art. 4) exercent une fonction active dans leurs structures et leurs comités de direction.

Art. 8 Aides pour des projets d'importance nationale pouvant servir de modèle ou encourageant la participation des jeunes

Le soutien de projets d'activités destinées aux enfants et aux jeunes joue un rôle particulièrement important dans le cadre de cette révision totale, dont le but est d'encourager davantage des formes très accessibles et novatrices d'activités. C'est pourquoi, à côté des organismes privés au sens de l'art. 5, les communes qui réalisent de projets peuvent elles aussi bénéficier d'aides financières en tant qu'organismes publics remplissant les conditions de l'art. 8 (cf. art. 11).

La *phrase introductive* de l'*al. 1* précise les caractéristiques des projets : il s'agit de projets temporaires qui diffèrent des activités régulières de tout autre organisme et qui peuvent en être séparées. Pour qu'un encouragement de la Confédération puisse se justifier, le projet visé doit être d'importance nationale (à propos de la notion « d'importance nationale », cf. art. 5).

Let. a : Des aides financières sont allouées pour des projets ayant un caractère exemplaire, qui peuvent véritablement ouvrir la voie. Les projets pilotes aident grandement à introduire de nouvelles

formes d'activités extrascolaires et de méthodes de travail⁴⁷. Pour que cette condition soit remplie, il faut que la transposition des acquis du projet dans d'autres lieux et d'autres contextes politiques soit garantie. Les parties prenantes au projet doivent donc veiller à ce que les échanges d'information, de savoir-faire et d'expériences aient lieu. On devrait aussi attendre des projets visés qu'ils aient un effet durable.

Let. b : Les aides financières peuvent également être octroyées à des projets favorisant particulièrement la participation, mais seulement si les enfants et les jeunes auxquels ceux-ci s'adressent jouent un rôle important dans leur lancement, leur planification et leur réalisation. Dans le cas des projets de participation planifiés et réalisés exclusivement par des enfants et des jeunes – « initiatives de jeunes » – les procédures administratives concernant le dépôt de la demande, l'approbation et les exigences relatives à l'évaluation doivent être simplifiées dans toute la mesure du possible.

L'al. 2 octroie à la Confédération la compétence de lier l'octroi d'aides financières à des projets ayant une thématique et des objectifs définis. Si la réalisation simultanée de projets sur le même thème par différentes organisations peut renforcer le potentiel d'innovation de l'encouragement, il est opportun que le pilotage des aides financières soit davantage axé sur les contenus (cf. ch. 1.3.3). Toutefois, en raison de la diversité des offres et des formes d'activités extrascolaires, il ne faut pas que les fonds ne soient débloqués que pour des projets liés sur le plan thématique.

Art. 9 Aides pour la formation et le perfectionnement

L'art. 9 constitue la base permettant de continuer à soutenir la formation de base et le perfectionnement des responsables volontaires et bénévoles d'activités de jeunesse, âgés de 17 à 30 ans. Environ 18 000 jeunes responsables (p. ex. moniteurs) reçoivent chaque année en Suisse de leurs organisations une formation ou un perfectionnement pour apprendre à diriger des groupes, des projets et des activités. Cela aide grandement à garantir la qualité et à assurer un développement des offres d'activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes.

Sur la base de l'art. 9, les offres de formation des associations de jeunesse répondant aux prescriptions de Jeunesse + Sport (J + S)⁴⁸ continueront à bénéficier d'un soutien. Les moniteurs de groupes cantonaux, régionaux ou locaux qui dirigent des camps J + S (de sport ou de trekking) sont formés par les associations de jeunesse. Les formations ou les camps J + S sont subventionnés par la Confédération, via les organes d'exécution cantonaux.

Les enfants et les jeunes agissant à titre volontaire et bénévole ainsi que les spécialistes professionnels ne sont pas les seuls à s'engager pour les offres d'activités extrascolaires, puisque des adultes apportent eux aussi bénévolement leurs concours. La loi ne prévoit cependant pas de soutenir systématiquement la formation et le perfectionnement de ces personnes. En principe, ce sont des jeunes qui dirigent les activités de jeunesse. Dans le cadre de leurs activités, les associations faitières et les simples organisations peuvent cependant donner des impulsions et faire des suggestions pour que les bénévoles adultes puissent eux aussi bénéficier d'une formation.

L'al. 1 précise expressément qu'à l'avenir aussi, seules les offres de formation et de perfectionnement concernant les organismes privés doivent pouvoir bénéficier d'un soutien. Cette disposition ne justifie pas non plus l'octroi d'un soutien pour la formation et le perfectionnement de professionnels spécialisés dans les activités extrascolaires. En revanche, pour encourager encore plus les formes d'animation en milieu ouvert, il faut que les jeunes qui s'y engagent à titre de responsables puissent eux aussi bénéficier d'un soutien à la formation et au perfectionnement. Le terme de responsable doit donc être compris dans un sens élargi.

Art. 10 Session fédérale des jeunes

Al. 1 : Organisée chaque année depuis 1993, la Session fédérale des jeunes s'est révélé être un outil important et précieux pour favoriser la participation politique des jeunes au niveau fédéral

⁴⁷ Cf. FF 1988 I 777, 809.

⁴⁸ Loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports, RS 415.0, art. 7 ss ; une révision totale de la loi est en cours, cf. FF 2009

(cf. ch. 1.3.5). Peuvent y participer tous les jeunes âgés de 14 à 21 ans domiciliés en Suisse ou possédant la nationalité suisse. La session est organisée par la CSAJ, qui reçoit chaque année 150 000 francs de la Confédération (OFAS) à cette fin. L'art. 10, al. 1, crée la base légale fondant ce soutien, qui faisait encore défaut.

Al. 2 : En accord avec les objectifs de la présente révision, ce soutien oblige les organisateurs de la session à prendre des mesures pour que les jeunes ayant particulièrement besoin d'encouragement puissent y participer tant lors de sa préparation que de son déroulement. Cela concerne en particulier les jeunes défavorisés sur les plans social et culturel, d'origine étrangère ou non, qui étaient jusqu'ici nettement sous-représentés à la Session fédérale des jeunes. Les jeunes handicapés sont aussi visés par la disposition.

2.4 Section 3 : Octroi d'aides financières à des communes

Art. 11

Cet article règle l'octroi des aides financières de la Confédération aux communes. Le soutien est accordé pour des projets pilotes d'importance nationale favorisant le développement des activités extrascolaires au sens de l'art. 8, al. 1, let. a. La disposition permet de tenir compte du rôle important joué par les communes en tant qu'acteurs importants de l'animation en milieu ouvert (cf. ch. 1.1.2.1 et 1.1.2.2, et art. 8).

2.5 Section 4 : Octroi et calcul de l'aide financière

Les dispositions de la section 4 (art. 12 à 15) s'appliquent aussi bien aux organismes privés (cf. section 2) qu'aux cantons et aux communes (cf. section 3).

Art. 12 Principe

Al. 1 : La mention d'un volume de crédit, requise par les conditions posées en matière de politique financière (art. 7, let. h, de la loi sur les subventions⁴⁹), indique qu'il s'agit là surtout de subventions soumises à l'appréciation de l'autorité qui les alloue, pour lesquelles il n'existe aucun droit garanti et dont le Parlement fixe chaque année le montant lorsqu'il accorde les crédits.

Al. 2 : Cet alinéa donne au Conseil fédéral la possibilité d'édicter des normes de qualité auxquelles lier l'octroi de l'aide financière dans les dispositions d'exécution. Cela permet de garantir une utilisation efficace des fonds de la Confédération et conforme à la loi sur les subventions. Les dispositions de la Confédération doivent inciter les organismes responsables à formuler eux-mêmes les critères auxquels leur travail doit satisfaire et contribuer ainsi au développement qualitatif de leur offre et des activités extrascolaires. On veillera, tant dans la formulation de ces directives que dans l'appréciation de leur application, au fait que les activités effectuées dans le cadre extrascolaire sont fournies en grande partie par des enfants, des jeunes et des jeunes adultes s'engageant à titre bénévole et volontaire, et non par des professionnels.

Art. 13 Montant de l'aide financière

Al. 1 : En limitant le montant de l'aide financière à hauteur de 50 % des dépenses imputables, cette disposition reprend la règle en vigueur de l'art. 6, al. 1, LAJ et s'appuie sur le principe de subsidiarité régissant les aides financières fédérales (cf. aussi art. 1)⁵⁰. Les requérants sont ainsi tenus de fournir eux-mêmes des fonds en suffisance et de se procurer d'autres sources de financement⁵¹. La mesure appropriée des prestations propres doit correspondre à la capacité économique des requérants, conformément à l'art. 7, let. c et d, de la loi sur les subventions. Cela ne s'applique toutefois pas aux aides financières versées aux cantons (art. 25), puisque le critère de la capacité financière de ceux-ci ne joue plus aucun rôle dans le calcul des subventions fédérales depuis l'entrée en vigueur de la RPT⁵².

⁴⁹ Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu), RS 616.1.

⁵⁰ FF 1987 I 369, 390.

⁵¹ FF 1988 I 777, 809.

⁵² FF 2005 I 5641, 5642.

Al. 2 : Cet alinéa accorde une marge de manœuvre à la Confédération dans la fixation du montant de l'aide financière pour les projets pilotes ou favorisant la participation, au sens de l'art. 8, et pour soutenir la Session fédérale des jeunes (art. 10). Cela permettra de financer des projets qui le méritent au-delà du plafond des 50 % et qui ne pourraient autrement être réalisés, l'organisme responsable n'ayant pas une capacité financière suffisante ou faute d'un financement provenant de tiers. La Session fédérale des jeunes obtient aujourd'hui déjà une aide financière de la Confédération de 150 000 francs, représentant les deux tiers des dépenses imputables. Il sera ainsi possible de poursuivre cette politique sous le régime de la nouvelle loi.

Les critères introduits dans la 2^e phrase déterminent quand il est possible de ne pas appliquer la règle des 50 % – qualité du projet, intérêt particulier de la Confédération, situation financière du requérant –, conformément aux principes contenus dans l'art. 7 de la loi sur les subventions. L'expression « en particulier » indique clairement que d'autres critères peuvent entrer en ligne de compte. Mais ceux-ci doivent être compatibles avec les principes du droit sur les subventions (p. ex. un intérêt particulier du bénéficiaire de l'aide financière à l'accomplissement d'une tâche).

Art. 14 Calcul du montant de l'aide financière

Al. 1 : Les *let. a à f* de cet alinéa précisent les critères déterminants pour fixer le montant de l'aide financière. Le domaine d'activité considéré (p. ex. projet favorisant la participation ou formation destinée à des responsables d'activité de jeunesse) ou l'organisme responsable requérant (p. ex. commune ou organisation de jeunesse) est déterminant pour savoir quels critères s'applique ; les dispositions d'application devront régler cela en détail (cf. *al. 2*). La phrase introductive de l'*al. 3* indique que la liste des critères n'est pas exhaustive (« notamment ») et que d'autres critères pourraient aussi entrer en ligne de compte, comme l'intérêt de la Confédération pour la réalisation d'un projet.

Les *let. a, b et e* sont reprises de la réglementation en vigueur (art. 5, *al. 2*, LAJ). Tandis que la *let. a* est importante pour les aides financières allouées à des structures au sens de l'art. 7, la *let. b* vise plus particulièrement les projets pilotes d'importance nationale (art. 8, *al. 1*, *let. a*)⁵³. L'apport de prestations propres de l'organisme et de contributions de tiers est en lien étroit avec la règle des 50 % et doivent être pris en compte lors du calcul de l'aide financière.

Let. c : La marge de codécision des enfants ou des jeunes est déterminante pour fixer le montant de l'aide financière allouée à des projets favorisant la participation (cf. art. 8, *al. 1*, *let. b*) ou le soutien accordé à des programmes cantonaux dans le cadre de contrats de prestations (art. 25). Cette disposition permettra ainsi de tenir compte des efforts consentis par les cantons pour renforcer le droit des enfants et des jeunes à se prononcer sur les affaires qui les concernent, grâce à la mise en place p. ex. de mécanismes de participation.

Let. d : L'attention que les organismes responsables portent, dans leur offre, aux besoins des enfants et des jeunes particulièrement désavantagés ainsi que la réalisation de projets et d'activités qui leur sont destinés sont aussi déterminants pour le calcul de l'aide financière. Comme la *let. c*, la *let. d* revêt aussi une certaine importance dans le soutien des cantons. L'expression « particulièrement désavantagés » vise, comme à l'art. 10, des enfants et des jeunes qui proviennent de milieux défavorisés sur le plan social et culturel, indépendamment de leur origine, ou qui souffrent d'un handicap.

Let. f : Ce critère vise à inciter les organismes à prendre des mesures pour garantir la qualité de leur offre en activités extrascolaires et à garantir une utilisation adéquate et économique de l'aide financière.

Al. 2 : Cette disposition délègue au Conseil fédéral la compétence de régler dans le détail le calcul des aides financières. Il s'agira de pondérer les critères de l'*al. 1*, *let. a à f*, pour chaque domaine particulier (cf. art. 7 à 12) et de fixer la méthode de calcul.

⁵³ FF 1988 I 777, 809.

Art. 15 Octroi des aides financières par des organisations de droit public ou privé

L'art. 15 crée la base légale indispensable sur le plan formel pour déléguer des tâches d'administration à des organismes extérieurs à la Confédération (cf. art. 178, al. 3, Cst.), tout en posant le cadre général pour le faire (al. 2). L'al. 1 permet à la Confédération de confier le versement des aides financières à des organismes de droit privé ou public dans le cadre d'un contrat de prestations, d'instituer de tels organismes à cet effet ou de s'associer à ceux qui existent. Une telle collaboration permettrait de transférer l'allocation des aides financières à une entité tout à la fois proche du terrain, spécialisée dans ce domaine et rompue aux procédures administratives, ce qui pourrait simplifier et optimiser ce subventionnement. En échange, l'organisation serait chargée de servir d'antenne pour dispenser un conseil compétent aux bénéficiaires potentiels des subventions et développer l'information à ce sujet. Cette approche permettrait d'élargir à long terme les sources de financement, si d'autres donateurs (p. ex. des fondations privées) mettaient des fonds à disposition pour atteindre les mêmes buts.

L'intérêt public de disposer d'une entité capable d'organiser avec efficacité l'encouragement promu par la Confédération en faveur des enfants et des jeunes et d'en garantir le financement à long terme doit être déterminant dans la forme qui sera choisie pour cette collaboration, p. ex. une fondation analogue à Pro Helvetia. Afin de garantir la conformité légale de l'exécution des tâches et l'utilisation économique des fonds alloués, le Conseil fédéral est chargé d'assurer la surveillance étatique.

2.6 Section 5 : Dispositions procédurales

Art. 16 Procédure

Al. 2 : Conformément à la pratique en vigueur depuis 2003 (cf. art. 6, al. 3, OAJ), les aides financières allouées aux associations faitières et aux plateformes de coordination, qui remplissent une fonction importante, continuent à l'être dans le cadre de contrats de prestations. A l'heure actuelle, des contrats de prestations ont été conclus entre l'OFAS et cinq associations faitières (cf. ch. 1.1.2.1).

Art. 17 Refus et restitution des aides

La loi sur les subventions prévoit que l'autorité compétente refuse l'octroi (ou demande la restitution des prestations déjà allouées) s'il existe un risque qu'elles soient utilisées de manière non conforme à la loi (ou si elles le sont). Pour une application irréprochable de la loi, ce principe est explicitement rappelé dans la nouvelle loi, comme c'est le cas dans la loi en vigueur (art. 9 LAJ). En complément de la formulation actuelle, il est précisé à l'al. 1, let. d, que l'aide financière est refusée ou restituée si les objectifs convenus dans le contrat de prestations ne sont pas atteints. Dans la pratique, il n'a jamais été nécessaire de refuser ou d'exiger la restitution de l'aide financière. On peut supposer que cela était dû notamment à l'examen attentif par l'OFAS des dossiers de demande de subventions. Mais le risque d'une sanction inscrit à l'al. 2 est aussi susceptible d'avoir un certain effet préventif.

2.7 Section 6 : Echange, coordination et développement des compétences

Art. 18 Echange d'informations et d'expériences

Cet article est en lien étroit avec les art. 25 (aides aux programmes cantonaux) et 19 (coordination au niveau fédéral). Son objectif est d'encourager les échanges d'informations et d'expériences, de même que toute collaboration entre les acteurs publics et privés de la politique de l'enfance et de la jeunesse, aux trois niveaux du fédéralisme.

Al. 1 : Il est important que la Confédération observe l'évolution de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons et qu'elle collabore avec ceux-ci, puisqu'elle est amenée à financer leurs programmes. Ce financement incitatif via les contrats de prestations implique qu'elle dispose des bases de décision nécessaires pour identifier les besoins existants, déterminer les objectifs et les prestations, et pouvoir les adapter le cas échéant. L'avant-projet propose à cet effet que la Confédération invite régulièrement les cantons à un échange d'informations et d'expériences réunissant des représentants de part et d'autre en fonction des sujets abordés. Le projet propose à cet effet que la Confédération invite régulièrement les cantons à un échange d'informations et

d'expériences réunissant des représentants de part et d'autre en fonction des sujets abordés. Pour que cet échange fonctionne au mieux, il serait judicieux que les cantons indiquent à la Confédération le nom du service compétent et une personne de contact, laquelle garantirait à son tour un échange avec les services intéressés dans le canton. Une recommandation allant dans ce sens, de la part de la Confédération à l'adresse des cantons, doit être reprise dans les dispositions d'exécution.

Al. 2 : En complément de l'al. 1, la Confédération est aussi chargée de favoriser l'échange d'informations et d'expériences entre les spécialistes de la politique de l'enfance et de la jeunesse, ainsi qu'une mise en réseau. L'instrument le plus approprié semble être ici une plateforme électronique et la mise sur pied régulière de séminaires et de conférences. Cet échange inclura tant les professionnels des cantons et des communes que les représentants d'organisations non gouvernementales et d'autres institutions publiques ou privées intéressées. L'échange et la collaboration entre les cantons et la Confédération à propos de l'encouragement et de la participation fonctionne déjà bien au sein de la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CDEJ) ; mais la Confédération n'a pas à ce jour d'interlocuteur institutionnel intercantonal équivalent au sujet de la protection de l'enfance et de la jeunesse, si ce n'est la réunion, tous les deux ans, de la Conférence suisse des responsables cantonaux de la protection de l'enfance et de la jeunesse, association de caractère plutôt informel.

Al. 3 : S'appuyant sur un renforcement de la coordination horizontale propre à développer le professionnalisme et la qualité de l'encouragement (art. 19), la Confédération est chargée d'informer une large palette d'acteurs prenant part à la politique de l'enfance et de la jeunesse sur les formes de travail qui ont fait leurs preuves (good practices) dans les activités extrascolaires. Il sera question en particulier des mesures et des projets de la Confédération, avec indication du service compétent à l'intérieur de la Confédération.

Art. 19 Coordination au niveau fédéral

Etant donné l'absence d'instance de collaboration et de coordination dédiée spécialement à la politique de l'enfance et de la jeunesse (cf. ch. 1.3.8) et vu les propositions du Conseil fédéral à ce sujet (cf. ch. 1.1.5.2), c'est l'OFAS qui sera chargé de coordonner les mesures prises dans le domaine par les services fédéraux et de veiller à assurer entre eux un échange continu d'informations et d'expériences. La coordination horizontale, qui facilite la collaboration des différents départements et offices fédéraux en fonction des différents thèmes, vise à simplifier les procédures de travail pour les tâches complexes, à rendre plus efficaces les processus de décision et à systématiser l'échange d'informations. Cela devrait finalement renforcer la cohérence de la politique fédérale de l'enfance et de la jeunesse.

Pour que l'OFAS puisse assumer sa tâche de coordination avec efficacité, les dispositions d'exécution devront indiquer aux autres services de la Confédération impliquent l'OFAS le plus tôt possible dans la planification et la mise en œuvre des projets qui touchent à la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Le renforcement de la coordination horizontale au niveau fédéral doit être envisagé en lien avec l'échange d'informations et d'expériences visé à l'art. 18 et avec la collaboration des cantons, des communes et des ONG, mais ces points supposent une méthode de travail coordonnée et des accords de fond du côté de la Confédération.

Art. 20 Développement des compétences

Cet article offre la base légale permettant d'encourager les compétences et les connaissances spécialisées des acteurs chargés de l'application et de la mise en œuvre de la présente loi. Il donne également à l'office compétent, soit l'OFAS, la possibilité de s'adjoindre les services de spécialistes, de demander des études et rapports scientifiques ou de créer des mesures de perfectionnement pour les responsables politiques et les employés de l'administration. Il permet aussi la mise sur pied de conférences nationales et internationales. On sollicitera à ce propos les collaborations mises en place dans le secteur de la jeunesse et avec les pays membres du Conseil de l'Europe, et on entretiendra les réseaux professionnels avec les pays voisins.

2.8 Section 7 : Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ)

Art. 21

Cet article règle la désignation, le mandat et les tâches de la CFEJ, commission extraparlamentaire permanente chargée de conseiller le Conseil fédéral et l'administration fédérale, comme le définissent les art. 57a ss LOGA (cf. ch. 1.1.2.2). La formulation proposée élargit et précise les tâches définies à l'art. 4 LAJ en vigueur.

Al. 1, 1re phrase : S'agissant de la composition de la CFEJ, une représentation adéquate des jeunes est requise par le mandat de la commission. D'où la proposition selon laquelle un tiers de ses membres aient moins de 30 ans (2e phrase).

Al. 2, let. a : Le texte reprend les let. a et b de l'art. 4, al. 1, LAJ. La CFEJ est en outre chargée de relever l'évolution touchant la situation des enfants et des jeunes. Les compétences et les expériences des membres de la commission sont ainsi prises en compte. En tant que jeunes ou en tant que spécialistes du domaine de l'enfance et de la jeunesse, ceux-ci sont en effet en position d'anticiper les nouvelles tendances et leurs développements. Il est évident que par l'expression « la situation de la jeunesse », on comprend ici celle des enfants, des adolescents et des jeunes adultes.

La *let. b* précise l'actuel art. 4, al. 1, let. c, LAJ en ce qu'elle vise l'examen des lois et des ordonnances importantes ayant trait à la politique de l'enfance et de la jeunesse.

La *let. c*, en lien avec la let. a, charge la commission d'évaluer régulièrement si la présente loi favorise comme il se doit une politique d'encouragement efficace et en phase la situation de vie des enfants et des jeunes ; cela relève de l'évaluation législative en tant que telle.

La *let. d* concerne le soutien technique de l'OFAS dans l'attribution des aides financières au sens des sections 2 et 3 du projet.

La let. e attribue à la commission une fonction de sensibilisation de l'opinion publique, par la diffusion d'informations sur les enfants et les jeunes répondant aux aspirations de ceux-ci.

Al. 3 : Cette disposition introduit dans la loi l'idée d'une politique de l'enfance et de la jeunesse intégrant les trois aspects : protection, encouragement et participation (cf. ch. 1.1.1 et 1.1.5.2). Elle charge la commission d'assumer les tâches inscrites à l'al. 2 en veillant à maintenir l'équilibre entre les trois axes de cette politique. La politique en faveur de la protection et des droits des enfants (Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant) en fait notamment partie depuis l'extension du mandat de la commission au domaine de l'enfance (cf. ch. 1.1.2.2).

2.9 Section 8 : Dispositions finales

Art. 22 Exécution

1re phrase : Le Conseil fédéral édicte l'ordonnance d'exécution de la présente loi. Cela touche en particulier les détails de la procédure d'attribution des aides financières, la procédure et les compétences relatives à la définition de thématiques et d'objectifs conditionnant les aides attribuées à des projets (art. 8, al. 3), les normes de qualité (art. 12, al. 2) ainsi que les règles définissant le calcul des aides financières et leur répartition entre les domaines encouragés (art. 14, al. 2). Conformément à l'art. 48, al. 1, LOGA, le Conseil fédéral peut déléguer au DFI la compétence d'édicter les règles d'application, en tenant compte de la portée des normes.

2e phrase : Les associations faitières œuvrant dans le domaine des activités extrascolaires représentent une quantité d'organisations au niveau national ; de ce fait, elles font partie des acteurs essentiels de la politique suisse d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (cf. ch. 1.1.2.1 et art. 7). Pour appliquer le principe de codécision dans la mise en œuvre de la politique d'encouragement menée par la Confédération, les organisations faitières ont le droit d'être entendues avant l'édiction des dispositions d'exécution, comme c'est déjà le cas dans le droit en vigueur (art. 11 LAJ).

Art. 25 Disposition transitoires

Cet article constitue la base légale donnant à la Confédération le droit d'allouer des aides financières aux cantons durant une période limitée de huit ans. Ce soutien fédéral doit permettre aux cantons de développer le concept de leur politique de la jeunesse et de combler les lacunes dans l'organisation de celle-ci. Dans ce but, la Confédération soutiendra des mesures ayant pour but d'élaborer des politiques cantonales et de concevoir des stratégies cantonales complètes. Le subventionnement des cantons doit être compris comme un financement incitatif, ce qui se traduit dans la loi par une période déterminée. Une limitation à huit ans, comme le prévoit l'avant-projet, donne une marge suffisante pour que l'ensemble des cantons puissent passer un contrat de prestations avec la Confédération. Sont visés en premier lieu l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse et les projets favorisant la participation. Mais vu la proposition du Conseil fédéral (cf. ch. 1.1.5.2) et l'idée-force de « politique de l'enfance et de la jeunesse » régissant cette révision, la protection de l'enfance et de la jeunesse doit aussi être prise en compte pour promouvoir une stratégie intégrant tous les aspects de cette politique (cf. ch. 1.3.6). La formulation des contrats de prestations tiendra compte des programmes en cours et des mesures de soutien déjà prises par la Confédération⁵⁴.

Al. 1 : Le texte précise que le soutien de la Confédération peut être attribué à des programmes cantonaux. Il est ainsi clair que l'art. 25 ne permet pas de financer des projets isolés, mais des trains de mesures. Pour chaque canton, les besoins locaux, les circonstances particulières et les lacunes mises en évidence doivent servir de repères.

Al. 2 : Outre la participation financière de la Confédération et les prestations fournies par le canton, chaque contrat de prestations contiendra des éléments sur l'orientation et les buts du programme cantonal, sur l'information rapportant l'évolution du programme, sur l'assurance qualité (controlling), les modalités de paiement et la durée du contrat. Axés sur le moyen terme, les contrats de prestations se déroulent sur plusieurs années (cf. ch. 3.1), ce qui rend les aides financières plus durables et accroît la sécurité financière pour les cantons.

Il faut toutefois que le budget soit approuvé par les Chambres fédérales, car il s'agit essentiellement de crédits de paiement qui doivent être débloqués chaque année (cf. art. 12).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

Les dépenses de la Confédération au titre de l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes présentant un intérêt national au sens de la LAJ s'élèvent en moyenne, ces dix dernières années, de 6,6 millions de francs. Pour 2009, 6,8 millions ont été portés au budget.

Par rapport à la situation actuelle, le projet de révision mis en consultation représente une extension des activités d'encouragement de la Confédération : il entend soutenir l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert, des formes d'activités extrascolaires novatrices d'importance nationale ainsi que la participation des jeunes de tous les milieux sociaux à la Session fédérale des jeunes. Il permet aussi à la Confédération de soutenir, par un financement incitatif d'une durée de huit ans, les programmes cantonaux visant à créer ou à développer les instruments de la politique de l'enfance et de la jeunesse ; il la charge, via l'office fédéral compétent (OFAS), aussi bien d'encourager l'échange d'informations et d'expériences avec les cantons et entre les spécialistes que de développer les compétences dans le domaine et de renforcer la coordination horizontale entre les services fédéraux traitant des questions touchant la politique de l'enfance et de la jeunesse. Comme la Confédération se voit ainsi plus impliquée dans cette politique, il est nécessaire d'augmenter modérément ses moyens.

⁵⁴ Cf. Rapport du Conseil fédéral « Les jeunes et la violence. Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias », du 20 mai 2009 et le programme de prévention et de lutte contre la violence des jeunes, que la Confédération doit élaborer avec les cantons, les villes et les communes d'ici 2010.

Il faut prévoir que le montant annuel alloué passe de 6,95 millions de francs⁵⁵ actuellement à 10,3 millions durant les trois premières années qui suivront l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (probablement en 2012). Ensuite, après une période de quatre ans, ce montant baissera progressivement lorsque le soutien aux programmes cantonaux aura fait son temps, pour se stabiliser, à partir de 2022, à 8,4 millions de francs. Le besoin de financement supplémentaire se décompose de la manière suivante :

- Pour le financement incitatif à l'intention des cantons limité à huit ans (art. 25), 1,9 million de francs seront nécessaires les trois années qui suivront l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Après une phase de démarrage d'une année, où il faudra déterminer les besoins de soutien et les lacunes en matière d'instruments de politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons, l'objectif est de conclure chaque année quatre contrats de prestations d'une durée de trois ans assortis d'une participation annuelle de la Confédération de 150 000 francs en moyenne par année et par canton. Un montant supplémentaire de 100 000 francs par année est nécessaire pour financer les travaux préparant la conclusion des contrats de prestations. Selon ce calendrier, les deux derniers contrats de prestations courent sur la période début 2019-fin 2021. Par conséquent, le besoin financier culminera à 1,9 million de francs durant la période 2015-2018 puis baissera progressivement jusqu'à devenir nul en 2022 (voir tableau ci-après).
- Le projet de révision charge l'OFAS d'encourager l'échange d'informations et d'expériences (art. 18) et le perfectionnement professionnel des responsables de la politique de l'enfance et de la jeunesse (art. 20), et d'évaluer l'efficacité des aides financières et des mesures adoptées (art. 23). Ces tâches revêtent une grande importance en ce qui concerne l'encouragement des organismes privés (art. 7 à 9), le soutien aux cantons (art. 25) et l'aide aux projets pilotes (art. 8 et 11). Il convient également de créer les instruments qui permettront non seulement d'échanger les informations et les expériences dans une perspective à long terme, mais aussi de récolter et de valoriser les bonnes pratiques les plus propices à un apprentissage collectif. Toute une série d'autres mesures s'imposent aussi concernant le développement de compétences (art. 20), comme l'organisation de conférences nationales et internationales, la mise sur pied de cours de perfectionnement, la réalisation d'études empiriques (par des externes) ou le recours à des spécialistes. Ces activités nécessitent au total des fonds d'un montant annuel de 400 000 francs.
- Les trois premières années où s'appliquera la nouvelle loi, il faudra par ailleurs constituer des banques de données électroniques pour soutenir l'échange d'informations et d'expériences avec les cantons, les communes et les partenaires privés, et pour assurer la coordination horizontale au niveau de la Confédération. Il faut tabler ici, en première approximation, sur un investissement unique d'un total de 1,5 million de francs.

⁵⁵ Ce montant se décompose en deux crédits de la Confédération : « Encouragement des activités de jeunesse extrascolaires » (6,8 millions de francs) et « Session fédérale des jeunes » (150 000).

Tout cela peut se résumer sous la forme des tableaux suivants.

Aides financières aux programmes des cantons (projets de développement), art. 25										
Phase initiale	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	100 000	4 cantons (150 000 p.a)								
		100 000	4 cantons (150 000 p.a)							
			100 000	4 cantons (150 000 p.a)						
				100 000	4 cantons (150 000 p.a)					
					100 000	4 cantons (150 000 p.a)				
						100 000	4 cantons (150 000 p.a)			
							100 000	4 cantons (150 000 p.a)		
								100 000	4 cantons (150 000 p.a)	
Total (mio. fr.)	0,1	0,7	1,3	1,9	1,9	1,9	1,9	1,5	0,9	0,3

Mesures de soutien : échange, développement de compétences, évaluation						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Echange d'infos et d'expériences (art. 18), développement de compétences (art. 20) et évaluation (art. 23)	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
Total, en francs	400 000					

Investissement pour la constitution de bases de données électroniques						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Echange d'infos et d'expériences (art. 18)	150 000	500 000	350 000			
Coordination horizontale (art. 19)	150 000	350 000				
Total, en francs	300 000	850 000	350 000			

- Le besoin de fonds supplémentaires provient du fait que le projet de révision poursuit ou étend quelque peu la politique d'encouragement pratiquée sous la législation en vigueur en faveur des organisations de jeunesse et des autres organismes responsables, ainsi que de la Session fédérale des jeunes. Cela concerne en particulier l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert et des formes d'activités extrascolaires novatrices. Les fonds alloués dans le cadre des contrats de prestations passés avec les associations faïtières (art. 7) devraient ainsi passer de 0,9 à 1,4 million de francs, les aides financières aux projets d'organismes privés (art. 8) et de communes (art. 11) de 0,6 à 1,2 million, et celles allouées aux cours de formation et de perfectionnement (art. 9) de 1,9 à 2,2 millions de francs.

Extension modérée de la politique d'encouragement en vigueur (chiffres en francs)			
	Crédit de la Confédération 2009-2011 (selon la LAJ en vigueur)	Fonds annuels nécessaires dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (probablement 2012)	Motifs
Associations faïtières et plateformes de coordination nationales (art. 7)	900 000	1 400 000	L'encouragement des organisations faïtières est renforcé en fonction des objectifs de la révision, en particulier pour l'animation en milieu ouvert.
Simple organisations actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique (art. 7)	3 400 000	3 000 000	Le nombre d'organisations soutenues financièrement sera moindre. Mais le niveau de financement reste constant pour les grandes organisations, ce qui limite l'économie réalisée sur ce plan.
Projets pilotes et projets favorisant la participation (art. 8 et 11)	600 000	1 200 000	L'encouragement de projets est renforcé. Les projets conçus par les communes pourront également bénéficier d'aides financières.
Formation et perfectionnement (art. 9)	1 900 000	2 200 000	Cette légère augmentation doit permettre l'extension de l'offre en formation, en particulier pour l'animation jeunesse en milieu ouvert.
Session fédérale des jeunes (art. 10)	152 000	200 000	Bénéficieront d'un accro les activités intégrant les jeunes particulièrement défavorisés et permettant de consolider le réseau de projets participatifs.
Total	6 952 000⁵⁶	8 000 000	

Conséquences pour les ressources en personnel

L'application de la nouvelle loi a des conséquences sur les ressources en personnel de la Confédération. Dès la date d'entrée en vigueur (soit en 2012), l'OFAS aura besoin de deux équivalents plein temps supplémentaires pour renforcer essentiellement la politique d'encouragement visant les projets pilotes et les associations faïtières, le financement incitatif en faveur des cantons via les contrats de prestations, les échanges d'informations et d'expériences avec les cantons, les communes et les ONG, la coordination horizontale au niveau de la Confédération et le développement des compétences. Deux ans après l'entrée en vigueur de la loi (soit vraisemblablement en 2014), un poste supplémentaire à 100 % sera nécessaire lorsque les contrats de prestations avec les cantons auront pris leur essor. Ce poste sera limité à la période durant laquelle courront les contrats de prestations avec les cantons, soit jusqu'à fin 2021.

⁵⁶ Situation en 2009, compte tenu des deux crédits de la Confédération « Encouragement des activités de jeunesse extrascolaires » et « Session fédérale des jeunes ».

Besoin total en personnel et en crédits⁵⁷ pour les cinq premières années de la nouvelle loi et après la période des contrats de prestations passés avec les cantons, fin 2022

	2009-2011 (Crédit de la Confédération en vertu de la LAJ)	1 ^{re} année (2012)	2 ^e année (2013)	3 ^e année (2014)	4 ^e à 7 ^e années (2015-2016)	10 ^e année (2021)	11 ^e année (2022)	Effectif actuel chargé de l'exécution de la LAJ	Effectif suppl. ⁵⁸ à partir de l'entrée en vigueur de la LEEJ (2012) en % et en francs
Ass. faitières et organismes responsables (art. 7)	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4 (p.a.)	4,4	4,4	65%	+15% (80%) △ 24'750
Projets pilotes et projets favorisant la participation (art. 8 et 11)	0,6	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	30%	+50% (80%) △ 82'500
Formation et perfectionnement (art. 9)	1,9	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	30%	+20% (50%) △ 33'000
Session fédérale des jeunes (art. 10)	0,152	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	5%	+5% (10%) △ 8250
Contrats de prestations avec les cantons (art. 25)		0,1	0,7	1,3	1,9	0,3	0		+100% ⁵⁹ (100%) △ 165'000
Echange d'infos et d'expériences, développement de compétences et évaluation (art. 18, 20 et 23)		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	10%	+70% (80%) △ 115'500
Coordination horizontale (art. 19)								10%	+40% (50%) △ 66'000
Total sans les coûts d'investissement	6,95	8,5	9,1	9,7	10,3	8,7	8,4	150%	+300% ⁶⁰ (450%) △ 495'000

⁵⁷ En millions de francs, sauf mention contraire.

⁵⁸ Base : classe de salaire 23 (sans allocations familiales).

⁵⁹ De 2014 à 2021, période des contrats de prestations avec les cantons.

⁶⁰ Le passage de l'effectif de 150 % à l'heure actuelle à 450 % devrait s'effectuer en deux phases dès l'entrée en vigueur de la loi : + 200 % à la date d'entrée en vigueur, et + 100 % deux ans plus tard, engagement limité jusqu'à 2021.

Investissement unique : banques de données électroniques (art. 18 et 19) ⁶¹		0,3	0,85	0,35					
Total	6,95	8,8	9,95	10,05	10,3	8,7	8,4	150%	+300% (450%) △ 495'000
Budget ou plan financier LAJ⁶² (2010-13)	6,95	7,15	7,25	(7,25)	(7,25)	(7,25)	(7,25)	(150%)	
Surcoût dû à la LEEJ		1,65	2,7	(2,8)	(3,05)	(1,45)	(1,15)	(+300%) (△ 0,495)	
Effectif en %	150%	350%	350%	450%	450%	450%	350%		

Un rapport d'évaluation sur l'efficacité des aides financières et des mesures adoptées sera remis au Conseil fédéral cinq ans après l'entrée en vigueur au plus tard.

Il convient de souligner encore que les dispositions sur les aides financières aux organismes responsables sont potestatives et qu'elles ne créent aucun droit. Les dispositions légales à elles seules ne déterminent pas les dépenses qui seront consenties ; la décision à ce propos appartient aux Chambres fédérales (arrêté annuel ouvrant crédit).

Dans son plan financier pour les années 2011 à 2013, le budget de la Confédération présente un déficit structurel de l'ordre de plusieurs milliards de francs. Le Conseil fédéral a par conséquent décidé, le 30 septembre 2009, d'élaborer un programme de consolidation ayant pour but d'alléger chaque année le budget fédéral de 1,5 milliard, et exprimé sa volonté de suspendre provisoirement les projets entraînant des charges supplémentaires substantielles. Dans ces circonstances, les dépenses supplémentaires engendrées par la révision totale de la loi sur les activités de jeunesse devront être compensées à l'intérieur du budget de la Confédération. A l'issue de la consultation, il s'agira de vérifier si ce projet de loi respecte comme tel le cadre fixé par ces considérations de politique financière.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes (personnel et finances)

L'avant-projet dote la Confédération de nouveaux instruments d'encouragement et de soutien à l'intention des cantons (art. 25) et des communes (art. 11). Le droit à cet encouragement fédéral crée pour les cantons et les communes une charge financière supplémentaire, dans la mesure où les aides de la Confédération sont limitées à la moitié (50 %) des dépenses imputables (art. 13). On ne saurait par ailleurs exclure que les organismes privés qui n'obtiendront plus l'aide de la Confédération (cf. ch. 1.3.7) ne sollicitent davantage le soutien des cantons et des communes. L'augmentation des aides financières de la Confédération à des projets pourrait provoquer les mêmes effets (cf. ch. 3.1 et art. 8), puisque les requérants sont en principe tenus de disposer d'autres sources de financement.

Il est difficile de prévoir les effets de la nouvelle loi sur les ressources, en personnel notamment, des cantons et des communes.

3.3 Conséquences sur l'économie

L'économie nationale a besoin de main-d'œuvre bien formée, motivée et socialement compétente et la politique d'encouragement de la Confédération en faveur de l'enfance et de la jeunesse y contribue

⁶¹ Il s'agit là d'une première estimation.

⁶² Y compris le crédit de la Confédération « Session fédérale des jeunes ».

notoirement. Par leur engagement bénévole dans des organisations de jeunesse ou dans des projets et des activités extrascolaires, les enfants et les jeunes ont l'occasion de développer leurs capacités et d'acquérir les compétences clés (*soft skills*) pour leur carrière professionnelle et l'exercice futur de fonctions importantes dans le monde économique et dans la société. De même, les formes d'animation faciles d'accès, en milieu ouvert, encouragent-elles l'intégration sociale et l'insertion professionnelle de jeunes défavorisés, ce qui peut aussi réduire les risques de chômage et de recours à l'aide sociale parmi les jeunes.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

L'avant-projet de révision se fonde sur l'art. 67, al. 2, Cst. aux termes duquel la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes en complément des mesures cantonales. Il s'agit donc ici d'une compétence parallèle et subsidiaire de la Confédération. Cette compétence va plus loin que les compétences de soutien « traditionnelles » de la Confédération (cf. art. 70, al. 4, et 5 Cst. ou art. 116, al. 1, 2^e phrase, Cst.), qui sont conditionnées par une action des cantons eux-mêmes. La Confédération peut, à titre complémentaire, prendre des mesures de soutien en matière d'activités extrascolaires. Autrement dit, elle a qualité à intervenir de sa propre initiative, y compris dans les domaines qui ne sont pas couverts par les cantons, s'il apparaît qu'il existe un lien de connexité matérielle entre les mesures envisagées et des mesures cantonales dans le domaine des activités extrascolaires.

Le projet de révision met également en œuvre le droit des enfants et des jeunes à l'encouragement de leur développement, conformément à l'art. 11, al. 1, Cst. Il en va de même pour le but social contenu dans l'art. 41, al. 1, let. g, Cst. qui s'adresse au législateur et qui précise que la Confédération et les cantons doivent s'engager à encourager les enfants et les jeunes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et à les soutenir dans leur intégration sociale, culturelle et politique.

4.2 Compatibilité du projet avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet de révision est en conformité avec les obligations internationale contractées par la Suisse. L'encouragement de l'animation enfance et jeunesse, le soutien aux cantons dans la conception et la réalisation de leur politique de l'enfance et de la jeunesse, tout comme le renforcement de la coordination horizontale au sein de la Confédération sont bel et bien des mesures appropriées pour concrétiser les droits reconnus dans la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (cf. art. 4 de cette convention).

4.3 Soumission au mécanisme de frein aux dépenses

Dans le but de limiter les dépenses, l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. prévoit que les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Comme les nouvelles dépenses périodiques (au sens de la loi sur les subventions) induites par le présent avant-projet sont inférieures à ces limites, elles ne sont pas soumises à ce mécanisme.

4.4 Compatibilité du projet avec la loi sur les subventions

Les aides financières prévues par le projet mis en consultation sont des subventions soumises à l'appréciation de l'autorité qui les alloue et qui sont octroyées sous la forme de contributions non remboursables dans la limite des crédits autorisés. Les principes du chapitre 2 de la loi fédérale sur les subventions sont respectés.

4.5 Délégation de compétences législatives

Le but, le champ d'application et les mesures en matière d'encouragement de la Confédération à l'enfance et à la jeunesse, tout comme les conditions requises pour le versement des aides financières sont fixés dans le projet mis en consultation. Celui-ci fixe un cadre suffisamment précis dans lequel le Conseil fédéral peut régler les dispositions d'application, comme le prévoit l'art. 22. Par ailleurs, les art. 8, al. 2, 12, al. 2, et 14, al. 2, délèguent au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'ordonnance. Cette délégation de compétence législative concerne la réglementation des détails nécessaires à l'exécution de la loi. Vu le fort degré de concrétisation qui caractérise le présent projet de révision, il n'est pas opportun d'aller plus avant dans la réglementation au niveau de la loi.