

Message
relatif à la loi fédérale sur l'encouragement des activités
extrascolaires des enfants et des jeunes
(Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ)

du ...

Mesdames les Présidentes,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet de loi fédérale sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, en vous proposant de l'adopter.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

2001	P	00.3400	Améliorer la participation des jeunes à la vie politique (N 26.11.01, Wyss)
2009	M	07.3033	Loi fédérale en faveur de l'enfance et de la jeunesse (N 19.12.07, Amherd; E 18.12.08; N 11.06.09)

Nous vous prions d'agréer, Mesdames les Présidentes, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Il convient de réviser entièrement la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (loi sur les activités de jeunesse, LAJ). Le but de la nouvelle loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ) est, au vu des nouveaux besoins que fait naître l'évolution de la société, de renforcer l'engagement de la Confédération en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, sans sortir du cadre de ses compétences constitutionnelles (art. 67, al. 2, Cst.).

Point de départ

L'encouragement du développement et de l'autonomie des enfants et des jeunes (encouragement de l'enfance et de la jeunesse) est un élément clé de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, dont le but est de protéger et d'encourager ces personnes ainsi que de favoriser leurs possibilités de participation et de codécision, sur la base de la Constitution et du droit international public.

En Suisse, deux éléments jouent un grand rôle dans cette politique: 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 en ce qui concerne ce type d'encouragement, où la Confédération n'a qu'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 responsables privés.

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 à devenir des personnes adultes et conscientes de leurs responsabilités envers la société, en favorisant leur intégration sociale, culturelle et politique.

Défis actuels

Au cours des deux dernières décennies, le contexte social et économique a beaucoup changé et, par voie de conséquence, celui de l'animation enfance et jeunesse également. Il suffit de penser à la modification des structures familiales, à la dynamique migratoire, ainsi qu'aux nouvelles technologies et aux exigences posées aux enfants et aux jeunes par l'école, la formation et l'économie. Pendant ce temps, l'animation extrascolaire a aussi continué de se développer et a adapté ses offres à l'évolution de la société. Aujourd'hui, la LAJ ne permet plus de répondre aux défis posés par cette nouvelle donne.

Le Conseil fédéral a approuvé, le 27 août 2008, le rapport «Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse», qui pose les bases de la politique future dans ce domaine. Il y manifeste sa volonté d'accroître l'engagement de la Confédération dans la protection, l'encouragement et la participation politique des enfants et des jeunes, tout en respectant la répartition des 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.

Contenu du projet

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

- renforcer le potentiel intégrateur et préventif 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 ouvertes et 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;*
- encourager la participation politique des jeunes au niveau fédéral en veillant à intégrer les jeunes de toutes les couches de la population;*
- aider les cantons qui le demandent, par le biais d'un financement incitatif limité à huit ans, à réaliser des programmes qui visent à concevoir et à développer des mesures relevant de la politique de l'enfance et de la jeunesse, et soutenir des projets cantonaux et communaux d'importance nationale ayant valeur de modèle;*
- encourager l'échange d'informations et d'expériences ainsi que la collaboration avec les cantons et d'autres protagonistes 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 à hauteur de 2 à 3,5 millions de francs par an jusqu'en 2018 pour atteindre les buts visés par cette révision totale.

Table des matières

Condensé	2
1 Grandes lignes du projet	6
1.1 Contexte	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	7
1.1.2.1 Les organismes privés et leurs champs d'activités	8
1.1.2.2 Les organismes publics et leurs champs d'activités	10
1.1.3 Enjeux de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse au plan fédéral	11
1.1.3.1 Mutations économiques et sociales	11
1.1.3.2 Postulats de politique de l'égalité	13
1.1.4 Bases légales fédérales relatives à l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse	14
1.1.5 Raison d'être de la LAJ	15
1.1.5.1 Rapport du Conseil fédéral «Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse»	15
1.1.5.2 Lacunes de la LAJ	17
1.2 Nécessité d'une nouvelle réglementation	18
1.2.1 Renforcement par la Confédération du potentiel intégrateur et préventif de la promotion de l'enfance et de la jeunesse	18
1.2.2 Amélioration du pilotage stratégique des aides financières de la Confédération	19
1.2.3 Elargissement du groupe cible aux enfants en âge de fréquenter l'école enfantine	20
1.2.4 Encouragement de la participation politique des jeunes à l'échelon fédéral	20
1.2.5 Financement incitatif en faveur des cantons; encouragement de l'échange d'informations et d'expériences et collaboration avec les cantons	21
1.2.6 Rôle subsidiaire de la Confédération par rapport aux cantons, aux communes et à l'initiative privée	22
1.2.7 Amélioration de la coordination horizontale à l'échelon fédéral	23
1.3 Justification et appréciation de la solution proposée	23
1.3.1 Résultats de la consultation	24
1.3.2 Modifications apportées par rapport à l'avant-projet	26
1.4 Droit comparé et rapport avec le droit européen	29
1.4.1 Encouragement de l'enfance et de la jeunesse dans les pays voisins	29
1.4.2 Engagement de l'UE, du Conseil de l'Europe et de l'ONU	31
1.5 Mise en œuvre	33
1.6 Classement d'interventions parlementaires	34
2 Commentaire des dispositions	35
3 Conséquences	49
3.1 Conséquences pour la Confédération	49

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	56
3.3 Conséquences pour l'économie	56
3.4 Autres conséquences	56
4 Rapport avec le programme de la législature	57
5 Aspects juridiques	58
5.1 Constitutionnalité	58
5.2 Compatibilité du projet avec les obligations internationales de la Suisse	58
5.3 Frein aux dépenses	58
5.4 Compatibilité du projet avec la loi sur les subventions	59
5.4.1 Aides financières aux organismes privés pour les activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes	59
5.4.2 Aides financières aux cantons et aux communes pour des projets particuliers	60
5.4.3 Aides financières aux cantons (financement incitatif)	61
5.5 Délégation de compétences législatives	61
Loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ) (Projet)	61

Message

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

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 la notion de «politique de l'enfance et de la jeunesse» l'objectif de la protection et celui de l'encouragement, 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 1.2.5).¹

S'appuyant sur la Constitution (Cst.)² ainsi que sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant³, le Conseil fédéral opte quant à lui, dans son rapport du 27 août 2008 intitulé «Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse»⁴, pour une stratégie moderne, 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, par 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 (par ex. social, santé, transports).

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

² RS 101; cf. art. 11, al. 1, et 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.

Afin de mettre en œuvre la politique décrite dans une stratégie intégrée au niveau 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. 1.2.5). Avec l'unité chargée en particulier de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sein de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), la Confédération dispose d'ores et déjà d'un secteur spécialisé auquel elle entend confier la coordination de ces questions au niveau fédéral ainsi que le soutien des cantons en la matière (cf. ch. 1.2.7).

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, 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.

La politique d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse 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. Les protagonistes en sont 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 de l'enfance et de 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 aux enfants et aux jeunes des possibilités d'épanouissement. Dans l'ensemble toutefois, les mesures d'encouragement comme de protection visent, les unes et les autres, à créer des conditions favorables à la croissance 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

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

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 dès l'âge de l'école infantine comme aux jeunes jusqu'à 25 ans (cf. ch. 1.2.2).

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 – par 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 anciennes et les plus importantes étant aussi celles qui comptent le plus d'adhérents. 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 leur section jeunesse. En outre, bon nombre d'organisations de jeunesse déploient des activités diverses à l'échelle nationale ou régionale (par région linguistique): échanges 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.⁶ Ces activités ne se limitent pas à des animations ou à un accompagnement, mais elles permettent aussi de donner des conseils. Les jeunes qui ont des problèmes doivent pouvoir au besoin compter sur un soutien compétent. De plus, les structures communales et publiques proposées ainsi que l'encadrement apporté par des professionnels du travail social prédominent. L'animation jeunesse en milieu ouvert se conçoit donc aussi 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.ch 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 alémaniques, 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.

On trouve en Suisse toutes sortes d'activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes; elles diffèrent par leur type d'organisation, leur contenu, 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.

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

⁶ Voir message sur la LAJ, FF 1988 I 777, 799.

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 ne 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 (cf. ch. 1.3). En outre, le CSAJ assume d'importantes fonctions de représentation de la jeunesse suisse de par son affiliation au 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 (cf. ch. 2.6).

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 des affaires sociales, 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 en général 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 l'OFAS, secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse (cf. ch. 1.2.7).

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), laquelle se réunit deux fois par année pour assurer 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 d'offrir en la matière des prestations de haute qualité et répondant aux besoins. Elle a donc émis une proposition de normes demandant 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.⁷ Le comité de la CDIP a pris connaissance des normes début 2010.

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 défini à l'art. 4 de la loi fédérale en vigueur sur les activités de jeunesse⁸: «(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. 22).

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. 1.1.5.1), certains changements dans l'environnement des enfants et des jeunes exerceront une influence particulière en la matière.⁹

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.

⁸ RS 446.1

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

Période de la jeunesse

La période qu'est la jeunesse s'est considérablement 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, l'événementiel 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 peu instruites ou socialement 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 professionnelle¹⁰ en 2002, l'adoption d'un nouvel article constitutionnel concernant 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.

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'encourage-

¹⁰ RS 412.10

ment de l'enfance et de la jeunesse sera d'assurer un travail efficace d'intermédiaire et de soutien de ces échanges.

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 Postulats de politique de l'égalité

Egalité entre les sexes

A l'art. 8, al. 3, 2^e phrase, la Constitution consacre l'égalité non seulement de droit, mais aussi de fait, dans la réalité sociale et contient un mandat faisant obligation à la loi de pourvoir à l'égalité matérielle des chances entre l'homme et la femme.¹¹ Aux niveaux fédéral, cantonal et communal, le législateur a donc pour mission d'encourager les organismes proposant des activités extrascolaires en faveur des enfants et des jeunes s'adressant aussi bien aux filles qu'aux garçons, aisément accessibles aux unes comme aux autres et favorisant de ce fait l'égalité entre les sexes. Ces offres devront également prendre en considération les besoins et les intérêts de chacun des groupes et renforcer leurs ressources respectives, tout en tenant compte de leurs spécificités, en dehors de toute attribution traditionnelle de rôles liés au sexe ou de stéréotypes de cette nature.

On constate aujourd'hui déjà une sensibilisation aux questions de genre dans les associations et organismes de jeunesse s'occupant d'activités extrascolaires, qui se traduit notamment dans leurs statuts, leurs lignes directrices et leurs structures.¹² Il appartient donc à la Confédération – par sa politique d'encouragement et de soutien aux activités en faveur des jeunes – d'œuvrer pour que l'égalité entre filles et garçons, ainsi qu'entre jeunes filles et jeunes hommes, continue à s'ancrer dans la réalité.

Egalité des enfants et des jeunes avec un 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.

¹¹ Cf. ATF 116 Ib 270, 283; Biaggini, BV Kommentar, art. 8, ch. marg 30 s.

¹² Cf. Statuts du CSAJ, art. 10. 2: http://www.sajv.ch/files/pdf/portraet/statuten09_f.pdf; Bases de réflexion «L'animation jeunesse en milieu ouvert en Suisse», point 4.2: http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/themen/jugendprojekte/offene_ja/broschur_Franz.pdf; Statuts (point III) et prise de position «Gender» de Jungwacht Blaurig Suisse: http://www.jubla.ch/files/dokumente/statuten_neu.pdf; Organigramme et Stratégie 2008-2011 (point 2) des Unions chrétiennes suisses: <http://www.cevi.ch/portrait>. (Tous les sites Internet mentionnés ont été consultés pour la dernière fois le 23.07.2010.)

Depuis l'institution d'un droit visant particulièrement l'égalité des personnes handicapées (art. 8, al. 2 et 4, Cst. et loi sur l'égalité pour les handicapés¹³), les législateurs de la Confédération, des cantons et des communes sont tenus de mettre fin aux 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 d'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.

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 LAJ¹⁴ qui, aux termes de son art. 1, «régit l'encouragement dispensé par la Confédération aux activités de jeunesse extra-scolaires qui présentent un intérêt national». A signaler en outre la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité¹⁵, qui crée la base de la participation au programme «Jeunesse en action» de l'UE (cf. ch. 1.4.2).

Conformément à cette loi, la Confédération soutient aujourd'hui les activités et le travail de coordination des associations faîtières 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. L'art. 1 de l'ordonnance sur les activités de jeunesse (OAJ)¹⁶ précise que les crédits sont 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 culture.¹⁷ Avec l'adoption de la nouvelle Constitution 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 recon-

¹³ RS 151.3

¹⁴ RS 446.1

¹⁵ RS 414.51

¹⁶ RS 446.11

¹⁷ FF 1988 I 777, 813

naissance constitutionnelle explicite à l'art. 67, al. 2, Cst.: «En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extra-scolaires 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 jeunes.¹⁸ 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 de la LAJ

1.1.5.1 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)¹⁹ et Wyss (00.3400 et 01.3350)²⁰, ce texte 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)²¹, le rapport de la CFEJ «Fondements d'une politique de l'enfance et de la jeunesse» (2000)²² 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 CPEJ²³.

Se fondant sur une analyse des bases de droit constitutionnel et de droit international en vigueur (cf. c. 1.1.1) et sur une présentation des mesures existantes aux niveaux fédéral et cantonal, le Conseil fédéral conclut que la politique de l'enfance et de la jeunesse 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.

¹⁸ Cf. Gerhard Schmid/Markus Schott, St. Galler Kommentar, art. 67, ch. marg.7, in: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (éd.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zurich etc., 2^e éd., 2008.

¹⁹ Postulat 00.3469 Claude Janiak – Loi-cadre relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse.

²⁰ Postulats Ursula Wyss 00.3400 – Améliorer la participation des jeunes à la vie politique – et 01.3350 – Session fédérale des jeunes. Droit de proposition.

²¹ Frossard, op. cit.

²² 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).

²³ Cf. http://www.sajv.ch/files/pdf/rage/manifest_rage_kinderjugendpolitik_d_u.pdf (en allemand).

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 qui permettraient à la Confédération d'imposer des règles aux cantons en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse font défaut, 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 du code pénal²⁴ ²⁵; 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 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.

Autres propositions de mesures relatives à la protection de l'enfance et à la prévention de la violence

Dans son rapport «Les jeunes et la violence» du 20 mai 2009, le Conseil fédéral a complété les mesures précitées et les a précisées, en particulier dans le sens de la protection de la jeunesse et de la prévention de la violence. Adoptés le 11 juin 2010 par le Conseil fédéral, les deux programmes nationaux «Les jeunes et la violence» et «Protection de la jeunesse face aux médias et compétences médiatiques» devraient être mis en œuvre entre 2011 et 2015 et contribuer pour une large part à améliorer la

²⁴ RS 311.0

²⁵ Ordonnance du 11 juin 2010 sur les mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant; RO 2010 2947.

prise en charge de ces problématiques. En réponse au postulat Fehr 07.3725, la Confédération entend de plus se pencher sur la coordination de la stratégie dans le domaine de la protection de l'enfant. Ces mesures ont une importance ici, car elles font partie de la stratégie globale de la Confédération en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse et, à ce titre, doivent être prises en considération dans la collaboration et l'échange d'informations prévus avec les cantons et les autres protagonistes du domaine de l'enfance et de la jeunesse.

1.1.5.2 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).²⁶ Par contre, la LAJ n'a pas permis de répondre de façon satisfaisante aux nouveaux défis sociétaux (cf. ch. 1.1.3), de suivre d'assez près l'évolution des activités en faveur de l'enfance et de la jeunesse ni de renforcer suffisamment la collaboration entre les acteurs de ce domaine aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

Priorité mise sur le travail des associations de jeunesse

La LAJ en vigueur est tout entière axée sur le travail des associations de jeunesse et le soutien financier qui leur est destiné, bien que l'art. 67, al. 2, Cst. prévoie 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 son champ d'action couvre plusieurs cantons ou une région linguistique entière. Cela étant, il est quasi 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 soutien qui leur est accordé est compatible avec le principe de subsidiarité entre la Confédération et les cantons prévu par la Constitution (art. 5a) ainsi qu'avec le droit des subventions.

²⁶ FF 1988 I 777 et 805 s.

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.

1.2 Nécessité d'une nouvelle réglementation

Vu les besoins exposés plus haut et les lacunes constatées dans la base légale en vigueur, le Conseil fédéral a chargé le DFI d'élaborer des propositions pour une révision totale de la LAJ.

La nouvelle réglementation définit l'objet et le but de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, désigne les organismes qui recevront un soutien, les domaines qui seront encouragés et les conditions d'octroi d'aides financières, tout en fournissant les instruments requis pour une collaboration en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse avec les cantons et les autres protagonistes de ce domaine.

Les points suivants précisent les objectifs et les traits caractéristiques principaux de la révision totale.

1.2.1 Renforcement par la Confédération du potentiel intégrateur et préventif 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 (cf. ch. 1.1.2). Conçues comme un instrument de prévention primaire, elles 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 intégrateur et préventif reconnu aux activités extrascolaires en ciblant sa politique d'encouragement. Mais toute réforme en ce domaine doit tenir compte de l'évolution observée au niveau des conditions de vie des enfants et des jeunes, ainsi que des nouvelles offres en matière d'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 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 peu instruits et défavorisés, issus ou non de la migration. Ainsi, une enquête

sur la composition du Mouvement scout de Suisse a montré que le pourcentage d'enfants et de jeunes dont les parents sont étrangers est inférieur à la moyenne suisse (entre 3 % et 10 %, selon l'âge). D'autres associations de jeunesse parviennent à la même conclusion.²⁷ Les activités d'accès facile en milieu ouvert ont connu un essor remarquable ces dernières années, un progrès à mettre notamment au crédit des associations de jeunesse elles-mêmes, qui ont consenti de grands efforts pour élargir la palette d'activités et de programmes accessibles aux non-membres.

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 ou d'animation socioculturelle. 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.

1.2.2 Amélioration du pilotage stratégique des aides financières de la Confédération

Conformément aux principes du droit des subventions et en vue d'améliorer l'effet intégrateur et préventif de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse par la Confédération, il convient d'optimiser aussi le pilotage stratégique des aides financières. L'actuelle LAJ ne permet à la Confédération d'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 faîtières et à des plateformes de coordination actives au niveau national avec lesquelles elle conclut des contrats de prestations. A l'avenir, elle doit être en mesure de fixer des normes de qualité ainsi que des axes thématiques et des objectifs applicables aux aides attribuées à des projets particuliers. La LEEJ prévoit que la Confédération pourra subordonner le montant des aides financières à la prise en compte des enfants ou des jeunes particulièrement défavorisés, au degré d'égalité entre les sexes et à un droit de codécision qui serait accordé aux enfants et aux jeunes dans les projets.

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

²⁷ Office fédéral des migrations (ODM): Rapport sur l'intégration «Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse», Berne, 2006, p. 64:
<http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0002.File.tmp/integrationsbericht-2006-f.pdf>.

1.2.3 Elargissement du groupe cible aux enfants en âge de fréquenter l'école enfantine

La LAJ en vigueur s'applique principalement aux enfants en âge d'aller à l'école et aux jeunes de moins de 30 ans.²⁸ Toutefois, en pratique, l'encouragement concerne surtout des activités qui s'adressent 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 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 de fréquenter l'école enfantine, soit de 4 à 6 ans. 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 à travers l'animation en milieu ouvert et dans le secteur de l'animation socioculturelle.

1.2.4 Encouragement de la participation politique des jeunes à l'échelon fédéral

Le Conseil fédéral est très attaché à la participation politique 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 (SFJ), qui siège chaque année depuis 1993. Organisée par le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ), elle 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 l'intégration de ces derniers, force est de constater que les personnes issues de couches peu instruites et défavorisées, ou d'origine étrangère, y sont nettement sous-représentées.

La future loi doit fournir la base nécessaire pour favoriser différentes possibilités de participation politique à l'échelon fédéral, dans le but notamment de mieux exploiter le potentiel d'intégration. Etant donné qu'aucune forme de participation n'est à même de répondre à toutes les exigences, il convient d'en associer plusieurs afin d'atteindre le plus grand nombre possible de personnes. Pour les jeunes issus des couches défavorisées en particulier, des mesures d'information, de préparation et d'accompagnement devraient permettre de faire tomber les obstacles à la participation, comme le manque d'information, de formation, de connaissances linguistiques ou de mobilité.²⁹ Ainsi, la base légale doit créer les conditions requises pour pro-

²⁸ FF 1988 777, 787, 805

²⁹ Cf. Thomas Vollmer: Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. In: Département fédéral de l'intérieur (DFI). Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze, p. 139.

mouvoir – par des interventions appropriées – la participation des jeunes de toutes les couches de la population.

Cette base légale doit également souligner la volonté des institutions politiques au plan fédéral d'accorder aux interventions, propositions et demandes des jeunes l'attention qu'elles méritent et garantir une meilleure connexion entre les canaux de participation aux échelons fédéral, cantonal et communal (parlements des jeunes par ex.). Les jeunes qui s'impliquent dans la vie politique auront ainsi la possibilité de prendre part de façon suivie aux processus de décision politiques et de se familiariser avec la répartition des compétences et les interactions entre les différents niveaux institutionnels.

1.2.5 Financement incitatif en faveur des cantons; encouragement de l'échange d'informations et d'expériences et collaboration avec les cantons

Le Conseil fédéral juge appropriée la compétence première 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. La tâche de la Confédération est plutôt de soutenir les activités extrascolaires sur l'ensemble du territoire, de favoriser la coordination entre les trois niveaux institutionnels 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.

Dans son rapport «Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse» (cf. ch. 1.1.5.1), 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 domaine³⁰ (cf. aussi ch. 1.1.2.2).

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

Le 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. 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.

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

³⁰ Cf. Frossard, op. cit.; Rapport du Conseil fédéral, op. cit., p. 22.

l'enfance et de la jeunesse qui intègre la protection des enfants et des jeunes, via une législation en ce sens.

Les aides financières prévues seront accordées par le biais de contrats de prestations passés entre la Confédération et les cantons. Les objectifs seront négociés et fixés d'entente entre les deux partenaires. Le délai prévu de huit ans laisse suffisamment de marge aux cantons qui le désirent pour conclure un contrat avec la Confédération (cf. ch. 3.1).

Afin de renforcer l'harmonisation des mesures de politique de l'enfance et de la jeunesse prises aux niveaux fédéral et cantonal et d'intensifier la coopération en la matière, Confédération et cantons s'informeront mutuellement de leurs activités dans ce domaine. Dans l'esprit d'une collaboration tripartite, les communes seront associées si nécessaire à ces échanges.

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»).

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.

1.2.6 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 le projet de loi reprend comme tel de la LAJ en vigueur. Ainsi, la Confédération pourra soutenir les activités extrascolaires des enfants et des jeunes à l'échelle nationale ou dans une région linguistique, ainsi que des projets d'importance nationale. Par rapport à la LAJ en vigueur, la nouvelle loi présente les différences suivantes:

- A 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. En feront partie notamment les associations traditionnelles telles que le Mouvement scout, la *Jungwacht Blauring* ou les Unions chrétiennes suisses, mais aussi d'autres organisations qui répondent aux critères d'envergure nationale et de périmètre linguistique. En conséquence, il ne sera par ex. plus possible de soutenir des organisations de jeunesse actives dans quelques cantons alémaniques seulement.
- A la différence de la législation en vigueur, qui autorise uniquement le financement de projets nationaux ou internationaux, la nouvelle loi permet à la Confédération de soutenir aussi des projets et des projets pilotes cantonaux ou locaux, à condition toutefois qu'ils soient *d'importance nationale*.

Ajoutées aux autres nouveautés, comme le soutien limité dans le temps accordé aux cantons et le pilotage stratégique des aides financières, ces modifications permet-

tront 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.

1.2.7 Amélioration de la coordination horizontale à l'échelon fédéral

S'agissant de la politique de l'enfance et de la jeunesse, l'OFAS est l'office fédéral compétent pour les domaines suivants: encouragement des activités extrascolaires, soutien des mesures visant à améliorer la protection de l'enfance et de la jeunesse, à prévenir la violence et à renforcer 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, enfin, 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. Mais 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.

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. Le 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, l'OFAS – ou son unité prioritairement chargée des questions de l'enfance et de la jeunesse – 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'expérience.

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 essentielles pour garantir le bon fonctionnement de l'échange d'informations et d'expériences avec les protagonistes de cette politique dans les cantons, les communes et les organisations non gouvernementales.

1.3 Justification et appréciation de la solution proposée

Procédure suivie pour l'élaboration du projet mis en consultation

Les travaux préliminaires à l'avant-projet de la LEEJ ont inclus 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 de chacune des associations faîtières des organisations de jeunesse (AFAJ, CSAJ), de deux représentants 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. L'avant-projet a en outre été soumis pour avis aux assemblées plénières de la CFEJ en février 2009 et de la CPEJ en avril 2009. Concernant la nécessité d'une plus ample coordination horizontale au niveau fédéral (cf. ch. 1.2.7), un échange informel a eu lieu en mars de la même année entre les services s'occupant de ques-

tions liées à l'enfance et à la jeunesse (OFSP, OFSPO, OFFT, OFJ, DDIP, fedpol et SER).

1.3.1 Résultats de la consultation

La consultation a duré du 1^{er} octobre 2009 au 15 janvier 2010. Sur les 59 participants officiels, 46 ont fait part de leur avis, dont 25 cantons, cinq partis politiques et seize organisations. S'y ajoutent 48 prises de position émanant d'intervenants non officiellement consultés. Les résultats de la procédure ont été présentés dans un rapport.³¹

La grande majorité des participants a salué l'orientation donnée à l'avant-projet de LEEJ et, partant, approuvé l'engagement accru de la Confédération dans le domaine de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse. Les points suivants ont notamment été jugés positifs:

- renforcement du potentiel intégrateur et préventif de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse grâce à un plus large soutien de la Confédération aux activités extrascolaires en milieu ouvert, d'accès facile et novatrices en faveur des enfants et des jeunes;
- élargissement du groupe cible aux enfants en âge de fréquenter l'école enfantine;
- promotion de l'échange d'informations et d'expériences et de la collaboration avec les cantons et d'autres protagonistes de la politique de l'enfance et de la jeunesse;
- amélioration de la coordination horizontale à l'échelon fédéral.

Trois cantons, deux partis, la section des jeunes de trois partis politiques et une organisation patronale non officiellement consultée ont pour leur part rejeté le projet mis en consultation, en invoquant en particulier les raisons suivantes:

- violation de l'art. 67, al. 2, Cst., de l'art. 5a Cst. (principe de subsidiarité) et des principes de la RPT;
- manque de participation partenariale des cantons lors de l'octroi des aides financières aux communes et aux associations de jeunesse;
- caractère infondé de la révision totale; des modifications ponctuelles de la LAJ en vigueur seraient suffisantes; un pilotage stratégique et thématique en faveur de minorités ne se justifierait pas, la mission centrale étant l'encouragement de la jeunesse en général;
- validité incertaine du projet compte tenu du programme de consolidation de la Confédération.

Remarques spécifiques

Les critiques ont notamment porté sur les points suivants:

³¹ Disponible sur le site Internet de la Chancellerie fédérale, à l'adresse <http://www.admin.ch/ch/d/gg/PC/.....>

Groupe cible

Se référant à la pratique en vigueur avec la LAJ, deux cantons, deux partis, onze organisations de jeunesse et une organisation syndicale ont plaidé pour l'adoption d'une limite d'âge uniforme fixée à 30 ans révolus. Ils estiment qu'il peut être difficile, chez les jeunes adultes, de faire la distinction entre simple participation à des activités et exercice d'une fonction de direction ou d'accompagnement. Ils font aussi valoir que l'intégration sociale et professionnelle est souvent atteinte à 30 ans seulement, et non à 25 ans.

Aides financières à des organisations pour des tâches de gestion et des activités régulières

Les conditions fixées pour bénéficier d'aides financières – compter au moins 1000 enfants et jeunes parmi les membres actifs ou organiser au moins 100 séjours individuels de jeunes à l'étranger – ont été rejetées par treize organisations de jeunesse et d'échanges, cinq partis et trois cantons, qui les jugent trop exigeantes. Ces voix critiques demandent d'abaisser le nombre minimal de membres ou de séjours à l'étranger requis et proposent, pour ces derniers, de procéder à une pondération en fonction de la longueur du séjour ou de la qualité de l'organisation.

Aides pour la formation et le perfectionnement

Deux cantons ont demandé d'élargir le cercle des bénéficiaires des aides financières, limité dans l'avant-projet aux organismes privés. Le premier voudrait en voir profiter également les cantons et le second les professionnels du domaine. Trois organisations ont pour leur part souhaité que les adultes bénévoles aient droit à un soutien. Enfin, cinq organisations et un parti ont jugé que le terme «responsable d'activités de jeunesse» (*Jugendleiterin/Jugendleiter*) était trop réducteur.

Session fédérale des jeunes (SFJ)

Trois partis et huit organisations se sont opposés à la mention explicite de la SFJ comme projet spécifique. Deux cantons et sept organisations ont demandé d'intégrer dans la loi un article général sur l'encouragement de la participation des jeunes aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

Aides financières aux communes pour des projets ayant valeur de modèle

Le fait que les cantons ne soient pas parties prenantes dans l'octroi des aides financières aux communes a conduit douze d'entre eux à critiquer la réglementation proposée. Quatre autres cantons, dix organisations et un parti l'ont expressément rejetée en invoquant le non-respect du principe de subsidiarité, le rôle peu clair des cantons ou l'absence de priorités.

Echange d'informations et d'expériences

Si la grande majorité des participants à la consultation a salué l'échange d'informations et d'expériences entre la Confédération et les cantons, neuf cantons ont rejeté la formulation proposée à l'art. 18, al. 1, 1^{re} phrase de l'avant-projet. Ils jugent en effet que celle-ci peut être interprétée comme une surveillance de la politique cantonale par la Confédération. Deux organisations ont par ailleurs demandé d'y associer les villes et les communes dans l'esprit d'une approche tripartite.

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse

Un parti et deux organisations ont considéré que la condition fixée pour un tiers des membres de la commission – être âgé de moins de 30 ans pendant toute la durée du mandat de quatre ans – était trop stricte et inapplicable.

Mise en place d'un financement incitatif en faveur des cantons

Onze cantons et une organisation patronale ont jugé que cette disposition avait un caractère interventionniste, car elle ne prévoyait pas de concertation entre la Confédération et les cantons, notamment concernant les objectifs visés, ni de préparation commune des contrats de prestations. Si cet article devait être maintenu, ils demandent de le compléter de manière à préciser expressément que la Confédération et les cantons conviennent ensemble des buts à atteindre et que les contrats de prestations portent sur des objectifs fondés sur les accords trouvés entre les parties. L'estimant inutile, un canton a refusé le financement incitatif, tandis qu'un autre canton et une organisation ont mis en doute sa durabilité. Cette réglementation a également été rejetée par un canton, une organisation patronale et un parti au motif qu'elle ne respectait pas la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. En revanche, cinq cantons, une organisation de jeunesse et un syndicat ont demandé d'envisager ou, du moins, recommandé d'examiner suffisamment tôt la possibilité de prolonger le financement incitatif au-delà des huit ans prévus.

Egalité entre les sexes

Deux cantons et une conférence cantonale ont demandé d'intégrer dans le message et dans la loi un postulat sur l'égalité entre les sexes, parallèlement au soutien accordé aux enfants et aux jeunes défavorisés.

Moyens financiers

Pour quatorze organisations de l'enfance et de la jeunesse, deux cantons et quatre partis, l'augmentation prévue des moyens financiers est clairement insuffisante. Dix cantons ont critiqué la mention du programme de consolidation de la Confédération dans le rapport explicatif, estimant que celle-ci pouvait mettre en doute la validité financière du projet ou lui donner un caractère hypothétique.

1.3.2 Modifications apportées par rapport à l'avant-projet

Modifications motivées par les résultats de la consultation

Aides financières à des organisations

La condition fixée pour bénéficier d'aides financières est assouplie, puisque le nombre de membres actifs requis passe de 1000 à 500. D'après les chiffres actuels, ce seuil est suffisamment élevé pour limiter raisonnablement le cercle des organisations pouvant prétendre à un soutien. Parallèlement, le quota de séjours individuels exigé pour les échanges est abaissé de 100 à 50. De plus, les échanges linguistiques en Suisse pourront désormais être encouragés au même titre que les échanges internationaux. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, aucune distinction ne sera par

contre établie entre les courts et les longs séjours, car la qualité ne dépend pas fondamentalement de la durée. En outre, les publics cibles varient et le travail de sélection, de préparation et de suivi doit être effectué quelle que soit la longueur du séjour.

Cette solution est compatible avec l'objectif visé par la Confédération. Au vu de son rôle subsidiaire, elle entend en effet continuer de soutenir uniquement les organisations d'une certaine envergure.

Par ailleurs, le texte de loi fait désormais la différence entre les organisations constituées de membres actifs, les organisations non fondées sur l'adhésion de membres et les associations spécialisées dans l'échange de jeunes. Cette précision permet à chacune de ces trois catégories de voir clairement les conditions à remplir pour solliciter une aide.

Aides pour la formation et le perfectionnement

Suite aux critiques formulées, le terme «responsable d'activités de jeunesse» est remplacé par une formulation plus ouverte. Compte tenu du groupe cible visé par la loi et du rôle subsidiaire de la Confédération, mais aussi des ressources financières restreintes, le cercle des bénéficiaires reste toutefois limité aux organismes privés et aux jeunes (ou jeunes adultes) jusqu'à 30 ans révolus.

Participation politique au niveau fédéral (Session fédérale des jeunes SFJ)

L'objectif portant sur l'encouragement de la participation politique des jeunes à l'échelon fédéral est formulé de manière plus générale et la SFJ n'est plus mentionnée explicitement.

Aides financières aux communes

Il est précisé que les aides financières allouées aux communes sont convenues avec les cantons concernés.

Calcul de l'aide financière

Les critères sur lesquels repose le calcul de l'aide financière incluent notamment la prise en compte des enfants ou des jeunes ayant particulièrement besoin d'encouragement et la marge de codécision des participants, mais aussi – et c'est nouveau – le degré d'égalité entre les sexes.

Echange d'informations et d'expériences

La nouvelle version du projet de loi souligne que les relations entre la Confédération et les cantons sont fondées sur la collaboration ainsi que sur l'échange d'informations et d'expériences. Si nécessaire, les communes pourront y être associées selon une approche tripartite.

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

La règle selon laquelle un tiers des membres de la commission doivent être âgés de moins de 30 ans est assouplie: cette limite d'âge est dorénavant valable uniquement au moment du renouvellement complet de la CFEJ ou d'une élection complémentaire. En outre, cette proportion est désormais un «objectif».

Financement incitatif en faveur des cantons

Il est précisé explicitement que la Confédération et les cantons définissent ensemble les objectifs à atteindre. Il convient aussi d'éviter le terme de *contrat de prestations* pour les contrats de droit public qui seront conclus entre la Confédération et les différents cantons et d'utiliser à la place l'expression *accords contractuels*. Cela permettra d'éviter les malentendus sur le contenu et la forme de la collaboration convenue contractuellement entre la Confédération et les cantons.

Autres modifications

Aides financières aux cantons pour des projets ayant valeur de modèle

A la différence de ce que prévoyait l'avant-projet, les cantons pourront eux aussi bénéficier, à côté des communes, d'aides financières pour des projets d'importance nationale ayant valeur de modèle. Cette modification doit permettre de renforcer au niveau cantonal les effets innovateurs et intégrateurs des projets communaux et privés ayant un caractère exemplaire. Elle pourrait aussi favoriser l'émergence de nouvelles formes de collaboration entre les acteurs cantonaux, communaux et privés de l'animation enfance et jeunesse.

Montant des aides financières: aucune exception à la règle des 50 %

Le projet ne prévoit plus d'exceptions à la règle des 50 % pour le montant des aides financières. En effet, la marge d'appréciation étant trop importante, il serait très difficile de les appliquer en pratique. De plus, l'expérience a montré que la clause des 50 % représentait rarement un obstacle pour les bons projets. En revanche, elle constitue une incitation efficace à limiter les dépenses au strict nécessaire.

Participation à des organisations et institution d'organisations

Pour des raisons formelles, l'art. 16 (octroi des aides financières par des organisations de droit public ou privé) a été supprimé. En lieu et place, dans l'optique d'un renforcement de la collaboration avec divers acteurs du domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse, la Confédération doit avoir la compétence de participer à des organisations de droit public ou privé ou d'instituer elle-même de nouvelles institutions en vue d'accomplir les tâches prévues par la loi.

En complément, les associations faîtières des organisations de jeunesse, ainsi que d'autres organisations, pourront être associées à l'exécution de la loi, ce qui constitue un développement de la pratique actuelle.

Points maintenus malgré les critiques formulées

En dépit de certaines critiques exprimées durant la consultation, les dispositions suivantes n'ont pas été modifiées:

Groupe cible

Les limites d'âge prévues dans l'avant-projet sont maintenues. La limite supérieure de 25 ans tient compte du fait que l'intégration professionnelle et sociale est généralement réalisée à cet âge. Quant à la limite inférieure, son abaissement se justifie pour deux raisons: les enfants ont en principe déjà acquis l'autonomie de base re-

quise pour la participation à des activités extrascolaires au moment d'entrer à l'école enfantine et les associations de jeunesse proposent aujourd'hui déjà des activités aux enfants d'âge préscolaire.

Moyens financiers

La hausse mesurée des fonds fédéraux telle que proposée dans le message du Conseil fédéral reste inchangée par rapport au projet mis en consultation (cf. ch. 3.1). Ces moyens permettent de réaliser efficacement les objectifs visés par la révision totale en tenant compte des conditions financières.

1.4 Droit comparé et rapport avec le droit européen

1.4.1 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*)³², en particulier dans une loi sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse (*Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG*). Cette dernière 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 cette loi, 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 d'action nationaux, dont le but est d'améliorer la situation et les conditions de vie des enfants et des jeunes, et notamment 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 internationales), ce dernier fonctionnant simultanément comme agence nationale pour le 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

³² BGBl. I p. 3134 (*Bundesgesetzblatt*, Journal officiel).

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 ou de volontariat, de prévention et de nouveaux médias sont, à l'échelon national, du ressort du Ministère de l'économie, de la famille et de la jeunesse (*Bundesministerium für Wirtschaft, 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*).³³ 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 ou non en associations, 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. Ainsi, une série de projets et de mesures visant à promouvoir l'intégration et l'occupation des jeunes ont été lancés sous la responsabilité du Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives, auquel se rattache la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA). Le travail de la DJEPVA 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

³³ BGBl. I n° 126/2000 et BGBl. I n° 127/2000.

le 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. Elle fonctionne par ailleurs à titre d'agence nationale pour le 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 régleme 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 sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse intègre dans une large mesure la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes. 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 besoins différents des enfants et des jeunes, leur développement et leur autonomie, ainsi que la création de conditions 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.

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

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 2009³⁴, 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.

Avec son programme «Jeunesse en action» (2007–2013), l'Union européenne dispose 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 part pendant plusieurs années de façon indirecte au programme «Jeunesse pour l'Europe», rebaptisé ensuite «Jeunesse en action», la Suisse sera pleinement intégrée dès 2011 au programme «Jeunesse en action», puisque l'accord bilatéral y relatif a été approuvé par le Parlement³⁵. La fondation ch pour la collaboration confédérale assumera la fonction d'agence nationale pour ce programme européen. La participation des jeunes, des organisations de jeunesse et des 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.

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 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, une vaste palette d'offres de formation, de perfectionnement et d'échanges sont à la disposition des responsables d'activités de jeunesse bénévoles, des animateurs professionnels et des collaborateurs des administrations publiques de tous les échelons. Le Conseil de l'Europe 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. De plus, le Conseil 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.

³⁴ 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.

³⁵ FF 2010 1929

La Suisse recourt régulièrement aux offres du Conseil de l'Europe et participe, au niveau gouvernemental, aux séances du Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ), qui ont lieu deux fois par année. De 2006 à 2007, elle s'est par ailleurs associée à la campagne «Tous différents – tous égaux». 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 en faveur de la jeunesse en adoptant l'Agenda 2020, qui définit – en relation avec la résolution du Comité des ministres du 25 novembre 2008³⁶ – les objectifs et les contenus de sa politique de la jeunesse pour les années à venir. Dans le cadre de la présidence du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, assumée pour la première fois par la Suisse durant le premier semestre de 2010, l'OFAS a organisé le 28 avril 2010, en collaboration avec le CSAJ, un colloque sur le thème «Promotion de la politique de la jeunesse en Europe».

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 et datant de 2000 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. Elle a, à cette fin, proclamé 2010 Année internationale de la jeunesse.

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» (cf. ch. 1.1.5.1) 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.

1.5 Mise en œuvre

En donnant au Conseil fédéral la possibilité de lier l'octroi des aides financières au respect de normes de qualité et, pour le soutien à des projets spécifiques, de définir des thématiques à prendre en compte et des objectifs à observer, le projet de loi prévoit des instruments de pilotage importants pour la mise en œuvre de la loi. Parallèlement, une ordonnance du Conseil fédéral réglera en particulier les détails de la procédure d'octroi et de calcul des aides financières accordées à des organismes privés. La mise en œuvre de la loi, y compris des instruments de pilotage précités, relèvera de l'office fédéral compétent (OFAS). Dans le cadre de ses attributions, l'OFAS développera notamment la collaboration avec les cantons, les communes et les organismes privés.

³⁶ http://www.coe.int/t/dg4/youth/IG_Coop/8_CEMRY_CM_resolution2008_23_en.asp

Afin de simplifier et d'optimiser l'allocation des moyens financiers, la LEEJ crée par ailleurs la base légale formelle permettant de déléguer l'octroi des aides financières à des organisations de droit public ou privé.

Enfin, l'OFAS est chargé d'évaluer régulièrement l'adéquation, l'efficacité et le caractère économique des aides financières allouées et des mesures prises en vertu de la LEEJ.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

Le Conseil fédéral demande de classer les deux interventions suivantes:

- le postulat du 23 juin 2000 de la conseillère nationale Ursula Wyss «Améliorer la participation des jeunes à la vie politique» (00.3400), qui charge le Conseil fédéral de prendre des mesures pour promouvoir l'intégration des jeunes dans le processus politique. La présente révision totale de la LAJ crée une base légale explicite qui permet de soutenir, au niveau fédéral, les organismes ayant pour vocation d'encourager la participation politique des jeunes. Elle met aussi à disposition les instruments nécessaires pour favoriser la participation de jeunes issus de toutes les couches de la population;
- l motion du 8 mars 2007 de la conseillère nationale Viola Amherd «Loi fédérale en faveur de l'enfance et de la jeunesse» (07.3033), qui demande, dans sa version modifiée par le Conseil des Etats et transmise au Conseil fédéral, de procéder à une révision de la LAJ en vue d'améliorer la collaboration entre la Confédération, les cantons, les communes et d'autres partenaires et d'harmoniser ainsi les mesures prises par les uns et les autres. En matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, le présent projet de loi accorde une place importante à la collaboration et à l'échange d'informations et d'expériences entre les trois niveaux institutionnels, de même qu'avec des partenaires privés. Il prévoit également un soutien de la Confédération au développement des politiques cantonales de l'enfance et de la jeunesse et un renforcement de la coordination à l'échelon fédéral.

Il convient encore de signaler ici l'initiative parlementaire Amherd (07.402) «Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle», qui demande de compléter comme suit l'art. 67 Cst.: «La Confédération peut légiférer au sujet de l'encouragement et de la protection des enfants et des jeunes.» Les deux Chambres ont accepté de donner suite à l'initiative. Toutefois, la commission compétente (CSEC-N) a décidé, le 18 juin 2009, de suspendre les travaux jusqu'à ce que le message du Conseil fédéral relatif à la révision totale de la LAJ soit présenté au Parlement.

Titre de la loi

Le titre contient le terme d'«encouragement», comme la LAJ 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.³⁷ C'est grâce à son aide que peuvent se constituer des associations faîtières nationales et des organisations de jeunesse actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique (art. 7). Il en va de même pour la réalisation de projets d'importance nationale (art. 8 et 11) 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 pouvant servir de modèle (art. 8 et 11), en encourageant le développement des compétences dans le domaine des activités extrascolaires (art. 7 et 21), ou en soutenant les cantons (art. 25) et la mise en réseau, à différents niveaux, des spécialistes du domaine (art. 18).

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

*Art. 1 Objet**Let. a et b*

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, ces deux lettres indiquent que les principes de l'encouragement et de la participation constituent le premier objet de cette loi. Les différents domaines encouragés sont réglés en détail aux sections 2 et 3 (art. 6 à 11).

L'adjectif «extrascolaire» 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 publique.³⁸ Ce qui est promu n'est pas l'apprentissage formel dans une institution de formation, mais toutes sortes d'expériences informelles (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 scolaire.³⁹

L'encouragement de l'enfance et de la jeunesse au sens du présent projet de loi ne porte pas 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 est tranchée dans la révision totale de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption⁴⁰, le soutien financier de la prise en charge extrafamiliale élective dans

³⁷ Cf. message sur la LAJ, FF **1988** I 777, 790.

³⁸ Cf. Gerhard Schmid / Markus Schott, *op. cit.*, ch. marg. 7.

³⁹ Cf. FF **1988** I 777, 790

⁴⁰ RO ...

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 enfants.⁴¹ 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 enfantine (cf. ch. 1.2.3 et art. 4).

Let. c et d

Par rapport aux let. a et b, les let. c et d élargissent l'approche. La collaboration entre la Confédération et les cantons, fondée sur les art. 44, al. 1, et 67, al. 2, Cst., ne se limite pas aux activités extrascolaires mais s'étend à 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 (let. d) concernent eux aussi l'ensemble de ces domaines. Les let. c et d sont explicitées plus avant aux art. 18 à 21 et 26.

Art. 2 But

Avec la phrase introductive, les let. a à c fixent trois objectifs en faveur des enfants et les jeunes; 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 principaux objectifs visés étant de mieux utiliser le potentiel intégrateur et préventif des activités extrascolaires (cf. ch. 1.2.1).

Art. 3 Accès non discriminatoire aux activités extrascolaires

L'art. 3 pose comme condition essentielle à la réalisation de l'objectif énoncé à l'art. 2 le principe de l'égalité des chances en matière d'accès aux activités extrascolaires. L'expression «tous les enfants et les jeunes... sans subir de discrimination» indique que les organismes actifs dans le domaine des activités extrascolaires sont appelés à prendre des mesures pour que tous les enfants et les jeunes, y compris ceux qui sont défavorisés, puissent bénéficier de leurs offres et de leurs activités. Les caractéristiques énumérées pouvant donner lieu à des discriminations (hormis le statut de séjour) se fondent sur l'art. 8, al. 2, Cst.; elles revêtent une importance particulière au vu des objectifs figurant à l'art. 41, al. 1, let. g, Cst.⁴² Difficiles à modifier, voire immuables, ces caractéristiques sont très souvent à l'origine de discriminations, comme le montrent l'histoire et la réalité sociale ambiante. Par «origine» on entend la provenance géographique, ethnique, nationale ou culturelle d'une personne, tandis que l'«appartenance sociale» vise en l'occurrence les enfants et les jeunes défavorisés à cause de leur appartenance à un milieu social pauvre, en proie au chômage ou peu instruit.⁴³ Le critère du «statut de séjour» revêt une importance particulière dans ce contexte, notamment en rapport avec les enfants et les jeunes sans titre de séjour («sans-papiers»).

Conformément aux objectifs définis aux art. 2 et 3, la Confédération pourra non seulement financer des activités qui s'adressent à tous les enfants et les jeunes, mais aussi soutenir financièrement des offres et des activités visant des groupes spécifi-

⁴¹ RS 861

⁴² 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., 2^e éd., 2008.

⁴³ Cf. Biaggini, BV Kommentar, art. 8, ch. marg. 24.

ques (par ex. les jeunes filles, les enfants handicapés ou les jeunes issus de la migration). Ce type d'encouragement ciblé peut en effet favoriser l'égalité des chances dans l'intérêt des enfants et des jeunes ayant besoin de soutien, faciliter leur intégration sociale et professionnelle et contribuer à éliminer des discriminations, ce à quoi vise précisément la révision totale de la LAJ (cf. ch. 1.1.3.2 et 1.2.1).

Avec l'art. 2, let. a à c, l'art. 3 fixe les principes directeurs qui régiront les mesures d'encouragement de la Confédération. Celle-ci ne soutiendra donc que des organismes et des offres d'activités extrascolaires conformes aux objectifs et aux principes figurant dans ces deux articles.

Art. 4 Groupes cibles

Les enfants et les jeunes constituent le groupe cible des mesures d'encouragement de la Confédération prévues dans la LEEJ, mais la notion de «jeunes» inclut aussi les jeunes adultes. A la différence de la LAJ en vigueur, la nouvelle loi définit les groupes cibles en indiquant des âges.

Si la loi en vigueur ne vise que les enfants en âge d'entrer à l'école primaire⁴⁴, le présent projet propose d'élargir le groupe cible aux enfants en âge de fréquenter l'école enfantine; cela correspond à la pratique des organisations, et l'encouragement des enfants peut favoriser grandement l'intégration et la prévention. L'âge déterminant est celui de l'entrée à l'école enfantine, qui coïncide avec l'acquisition d'une première autonomie. Etant donné que cet âge continuera de varier d'un canton à l'autre puisque tous n'ont pas adopté le concordat HarmoS, le projet de loi ne le définit pas précisément. Il s'ensuit que la limite d'âge inférieure du groupe cible de la LEEJ ne sera pas la même dans tous les cantons.

Par rapport au régime actuel, qui fixe le plafond à 30 ans dans les directives du DFI du 1^{er} janvier 2005 réglant les modalités de calcul des aides financières selon la LAJ⁴⁵, la limite d'âge supérieure est abaissée de cinq ans (*let. a*). Cela paraît 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 en général déjà eu lieu.⁴⁶ 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 ayant entre 18 et 25 ans ou entre 13 et 25 ans⁴⁷, 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.⁴⁸

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 (*let. b*).

Il s'agit là de la limite d'âge supérieure qui fait foi 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 linguisti-

⁴⁴ Cf. FF **1988** I 777, 790

⁴⁵ Directives du Département fédéral de l'intérieur du 1^{er} janvier 2005 réglant les modalités de calcul des aides financières selon la LAJ. Cf. aussi FF **1988** I 777, 806.

⁴⁶ Cf. FF **1988** I 777, 790

⁴⁷ 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**.

⁴⁸ § 7, al. 1, ch. 4, cf. supra, note 31.

que 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. 26.

Art. 5 Définitions

Selon la *let. a*, les activités extrascolaires comprennent toute une gamme d'activités destinées aux enfants et aux jeunes, 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 (cf. ch. 1.1.2).⁴⁹ Les offres d'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert sont souvent appelées «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 la *let. a* 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.

Dans la définition des organismes privés (*let. b*), l'énumération «toute association, toute organisation et tout groupement» reprend, en modifiant légèrement un terme, celle de l'art. 3 LAJ et indique que ces organismes 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 donné, un projet particulier par exemple, comme cela est le cas jusqu'ici.⁵⁰

La définition légale de la notion de «projets d'importance nationale» (*let. c*). indique clairement que, 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».

Art. 6 Conditions générales

Si les *let. a* et *b* correspondent à la loi en vigueur, la *let. c* met en œuvre l'obligation constitutionnelle faite à la Confédération (art. 11, al. 1, Cst.), à savoir de veiller, lors de l'application de la LEEJ – et notamment lorsqu'elle décide d'allouer une aide financière à un organisme privé –, à la protection de l'intégrité des enfants et des jeunes et à l'encouragement de leur développement.

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 proposent des activités de jeunesse extrascolaires en intégrant des enfants et des jeunes sont aussi considérées comme des organismes responsables au sens de la LAJ.⁵¹ Cela concerne les sections jeunes des syndicats, des associations du personnel ou d'organisations spécialisées comme les organisations de protection de la nature.

⁴⁹ Cf. FF 1988 I 777, 793 s.

⁵⁰ FF 1988 I 777, 807

⁵¹ FF 1988 I 777, 807

La *let. c* 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. A cet égard, l'interprétation de l'art. 11, al. 1, Cst. tiendra notamment compte de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.⁵²

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 réalisation.⁵³ En vertu de la Constitution, la Confédération n'octroiera donc aucune 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 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

L'al. 2 correspond à l'art. 5, al. 3, de la LAJ en vigueur. La distinction des domaines régis par la LEEJ 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 octroyées à des organismes privés pour leurs tâches de gestion et pour 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.

Al. 1

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 faitières est la suivante: les plateformes regroupent différentes organisations avant tout en vue de la réalisation d'un 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

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; les soutenir serait donc en contradiction

⁵² Cf. ATF 126 II 391, consid. 5d.

⁵³ Cf. Biaggini, BV Kommentar, art. 35, ch. marg. 5 ss et 9 ss.

avec le rôle subsidiaire assumé par la Confédération (cf. ch. 1.2.6). C'est pourquoi des critères clairs régiront désormais l'octroi des aides financières aux structures et aux activités régulières:

La *let. a* permettra d'exclure le soutien de la Confédération à des organisations de jeunesse actives uniquement au niveau d'une région ou de certains cantons (cf. ch. 1.2.6).

La *let. b* précise que 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).

La *let. c, ch. 1 à 4*, énumère les principaux domaines d'activités des organisations de jeunesse. Pour que ces activités puissent, à la différence de projets ou d'activités limitées dans le temps, être réputées «régulières» au sens de l'art. 7, il faut qu'il s'agisse d'activités statutaires ayant lieu non pas une fois dans l'année, mais à intervalles plus courts ou de façon continue. C'est seulement dans ces cas qu'il se justifiera d'octroyer des aides financières pour des structures de gestion fixes et les frais y afférents (par ex. charges de personnel, frais d'infrastructure).⁵⁴ Ainsi, il ne suffira pas qu'une organisation mette sur pied une manifestation annuelle (un festival de musique par ex.) pour qu'elle bénéficie d'aides financières au sens de l'art. 7.

Enfin, la *let. d, ch. 1 à 3*, définit les conditions minimales que les organisations particulières doivent remplir pour bénéficier d'aides financières. Ces conditions portent sur le nombre de membres, le groupe des destinataires des activités extrascolaires ou le nombre de séjours organisés dans le cadre d'échanges. 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 500 enfants et jeunes (ch. 1), ou, s'il s'agit d'une organisation nationale spécialisée dans les échanges de jeunes, lorsqu'elle met sur pied chaque année au moins 50 séjours à l'étranger (de pays étrangers vers la Suisse ou de la Suisse vers des pays étrangers) ou dans une autre région linguistique de Suisse (ch. 3).

Pour les organisations non fondées sur l'adhésion de membres, auxquelles il n'y a pas d'affiliation formelle en raison de leur forme (par ex. fondation) ou du caractère de leur offre (par ex. animation enfance et jeunesse en milieu ouvert), l'octroi d'aides financières dépend des conditions définies au ch. 2, qui doivent être remplies cumulativement. Pour ces organisations, à la différence de celles constituées de membres actifs (ch. 1) et des associations spécialisées dans l'échange de jeunes (ch. 3), le projet de loi ne mentionne pas de chiffre absolu, étant donné la difficulté qu'il y a à établir le nombre exact d'enfants et de jeunes touchés et l'absence de valeurs empiriques. Pour savoir si le public touché atteint «une certaine taille», on se référera toujours au contexte des activités régulières en question et à l'exigence que ces activités soient offertes à l'échelle du pays ou d'une région linguistique.

Il faut souligner que, comme c'est déjà le cas, on attend des associations faitières, des plateformes de coordination et des organisations particulières 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.

⁵⁴ Cf. message sur la LAJ, FF **1988** I 777, 809.

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 cantons et les communes qui réalisent de projets peuvent aussi bénéficier d'aides financières en tant qu'organismes publics remplissant les conditions de l'art. 8 (cf. art. 11).

Al. 1

La *let. a* prévoit que des aides financières sont allouées pour des projets ayant un caractère exemplaire, c'est-à-dire qui recèlent un véritable potentiel d'innovation. Les projets pouvant servir de modèle aident grandement à introduire de nouvelles formes d'activités extrascolaires et méthodes de travail.⁵⁵ Pour que cette condition soit remplie, il faut que les acquis du projet puissent être transposés dans d'autres contextes. Les parties prenantes au projet doivent donc veiller à ce que les échanges d'information, de savoir-faire et d'expériences requis aient lieu. On devrait aussi attendre des projets visés qu'ils aient un effet durable.

Aux termes de la *let. b*, les aides financières peuvent aussi être octroyées à des projets encourageant particulièrement la participation, mais seulement si les enfants et les jeunes auxquels ils s'adressent jouent un rôle important dans leur lancement, leur planification et leur réalisation. Pour les 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.

Al. 2

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. 1.2.2). 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

Cet article constitue la base permettant de continuer à soutenir la formation et le perfectionnement des responsables bénévoles d'activités de jeunesse âgés de 17 à 30 ans. Environ 18 000 jeunes bénévoles (par 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.

⁵⁵ Cf. FF 1988 I 777, 809

En vertu de l'art. 9, les offres de formation des associations de jeunesse répondant aux prescriptions de Jeunesse+Sport (J+S)⁵⁶ 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 bénévole ainsi que les 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 organisations particulières peuvent cependant donner des impulsions et faire des suggestions pour que les adultes bénévoles puissent eux aussi bénéficier d'une formation.

Al. 1

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. Afin d'exprimer clairement cet objectif dans la loi, le terme de «responsable d'activité de jeunesse» (cf. art. 7 OAJ) a été remplacé par une formulation ouverte, qui reflète aussi le fait qu'aujourd'hui les jeunes s'engagent sous de multiples formes dans les activités associatives et l'animation enfance et jeunesse.

Art. 10

Al. 1

L'art. 10 fournit à la Confédération la base légale pour encourager la participation politique et soutenir des initiatives au niveau fédéral. Un exemple de projet de ce type est la Session fédérale des jeunes, financée par la Confédération depuis 1993 et organisée à intervalles réguliers (cf. ch. 1.2.4).

Al. 2

Sont ici visés en premier lieu les jeunes défavorisés sur les plans social et culturel, issus ou non de la migration (cf. art. 14, al. 1, let. d), qui étaient jusqu'ici nettement sous-représentés à la Session fédérale des jeunes. La disposition concerne également les jeunes handicapés.

⁵⁶ 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** 7401.

Art. 11

Al. 1

Le soutien accordé aux cantons et aux communes permet de tenir compte du rôle important joué par les communes en tant que promoteurs des activités extrascolaires (cf. ch. 1.1.2.1 et 1.1.2.2), mais aussi, dans l'esprit d'un soutien à l'innovation, de faire également bénéficier des aides financières les cantons, principaux partenaires de la Confédération.

Al. 2

Compte tenu de la structure fédéraliste du pays et étant donné le rôle important que les projets pilotes communaux jouent dans la conception de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse au niveau cantonal, il est juste que la Confédération se concerta avec le canton concerné au sujet du soutien qu'elle entend apporter à une commune. Le soutien donné au projet doit s'harmoniser avec les mesures cantonales de politique de l'enfance et de la jeunesse, et créer une valeur ajoutée pour l'ensemble du canton et si possible au-delà.

Art. 12 Principe

Al. 1

La mention d'une réserve quant au volume de crédit, requise par les conditions posées en matière de politique financière (art. 7, let. h, de la loi sur les subventions⁵⁷), 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 tiendra compte, tant dans la formulation de ces directives que dans l'appréciation de leur application, du 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 non par des professionnels.

Art. 13 Montant de l'aide financière

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

⁵⁷ Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu), RS **616.1**.

sur le principe de subsidiarité régissant les aides financières fédérales (cf. aussi art. 1).⁵⁸ Les requérants sont ainsi tenus de fournir eux-mêmes des fonds en suffisance et de se procurer d'autres sources de financement.⁵⁹ 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. 11 et 26), 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 RPT.⁶⁰

Art. 14 Calcul du montant de l'aide financière

Les let. a à g de l'al. 1 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'appliquent; les dispositions d'application devront régler cela en détail (cf. al. 2). La phrase introductive de l'al. 1 indique que la liste des critères n'est pas exhaustive 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 f* 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 d'importance nationale (art. 8, al. 1, let. a et art. 11, al. 1).⁶¹ L'apport de prestations propres de l'organisme et de contributions de tiers est en lien étroit avec la règle des 50 % et doit être pris en compte lors du calcul de l'aide financière (*let. f*).

La *let. c* est importante en particulier pour l'aide allouée à des projets favorisant la participation (cf. art. 8, al. 1, let. b) ou pour le soutien accordé à des programmes cantonaux par le biais d'un financement incitatif (art. 26). 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, par exemple, de mécanismes de participation.

La *let. d* doit inciter les organismes responsables à proposer des offres qui tiennent compte des besoins des enfants et des jeunes nécessitant un encouragement particulier ou même à prévoir des projets et des activités destinés spécifiquement à ce public, ces organismes pouvant demander dans ce cas une aide plus importante si les dépenses le sont aussi. L'expression «ayant particulièrement besoin d'encouragement» vise 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. Mais la *let. d* ne doit pas être interprétée en termes quantitatifs, comme s'il fallait atteindre un certain nombre (quota) d'enfants et de jeunes ayant particulièrement besoin d'encouragement.

Dans la ligne de la politique d'encouragement menée jusqu'ici par la Confédération (cf. art. 5 OAJ), il revient à la nouvelle loi de continuer à promouvoir l'égalité des

⁵⁸ FF **1987** I 369, 392

⁵⁹ FF **1988** I 777, 809

⁶⁰ FF **2005** 5641, 5642

⁶¹ FF **1988** I 777, 809

sexes. Comme pour les *let. c* et *d*, il s'agit à la *let. e* d'inviter les organismes responsables à tenir compte des exigences des deux sexes dans leurs activités et leurs offres, et à veiller davantage encore à encourager la participation des enfants et des jeunes, filles ou garçons.

La *let. g* 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.

Art. 15 Procédure

Al. 2

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

Par contre, les subventions pour les activités régulières des associations d'enfants et de jeunes présentes dans toute la Suisse (organisations particulières, art. 7) continuent à être accordées sur décision, comme le prévoit le droit en vigueur. A la différence de la procédure applicable aux associations faîtières, la Confédération ne peut exercer une influence sur le contenu des activités, les prestations et la structure des organisations qu'en respectant les conditions d'octroi des aides financières figurant dans le projet de loi (cf. art. 3 et 6 ss LEEJ) et en appliquant les critères de calcul (art. 14).

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). L'al. 1, *let. d*, complète la formulation actuelle. Dans la pratique, il n'a jamais été nécessaire de refuser l'aide financière ou d'en exiger la restitution, ce qui est probablement dû notamment à l'examen attentif par l'OFAS des dossiers de demande de subventions. Mais la mention à l'al. 2 du risque d'une sanction est aussi susceptible d'avoir un effet préventif.

Art. 18 Collaboration et échange d'informations et d'expériences

Cet article est en lien étroit avec les art. 26 (aides aux programmes cantonaux) et 20 (coordination au niveau fédéral).

Al. 1

La collaboration et l'échange d'informations et d'expériences entre la Confédération et les cantons doivent contribuer au renforcement de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse et permettre de mieux harmoniser les activités et les projets aux différents niveaux institutionnels.

L'échange d'informations et d'expériences peut s'opérer expressément entre des représentants de la Confédération et des cantons. Pour que l'opération 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 en ce sens, de la part de la Confédération à l'adresse des cantons, doit être reprise dans les dispositions d'exécution.

Etant donné le rôle important joué par les communes et les tâches qu'elles accomplissent dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse, une collaboration tripartite avec celles-ci doit être prévue si la mesure fait sens au vu des intérêts en jeu et si les cantons donnent leur aval. La Confédération et les cantons s'entendent alors sur le mode de collaboration à adopter. Une collaboration tripartite de ce type, fructueuse, a déjà été mise en place pour élaborer et réaliser le programme national de prévention «Les jeunes et la violence».

Al. 2

La Confédération est par ailleurs 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 consister à créer une plateforme électronique et à mettre sur pied régulièrement des séminaires et des 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. Ces mesures compléteront l'échange entre cantons et Confédération à propos de l'encouragement et de la participation, lequel fonctionne déjà bien au sein de la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CDEJ), qui se réunit deux fois l'an. Mais dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse, la Confédération n'a pas à ce jour d'interlocuteur institutionnel intercantonal équivalent, 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 à 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. 20), 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.

Art. 19 Participation à des organisations et institution d'organisations

La politique de l'enfance et de la jeunesse est un domaine qui évolue rapidement et dans lequel interviennent de nombreux acteurs publics et privés. C'est pourquoi la Confédération, en plus des formes existantes de collaboration, doit avoir la possibilité de participer à des organisations publiques ou privées, et d'instituer de nouvelles organisations. La participation de la Confédération à une fondation privée ou à une autre forme de groupement de droit privé requiert une base légale formelle.

Art. 20 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. 1.2.7), c'est l'OFAS qui sera chargé de ce mandat de coordination. La coordination horizontale, qui facilite la collaboration des différents départements et offices fédéraux en fonction des thèmes en question, 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 qu'il faut qu'ils 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.

Art. 21 Développement des compétences

Cet article crée la base légale permettant d'encourager les compétences et les connaissances spécialisées des acteurs chargés 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 proposer des cours de perfectionnement aux responsables politiques et aux 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.

Art. 22

La CFEJ est une commission extraparlamentaire permanente chargée de conseiller le Conseil fédéral et l'administration fédérale conformément aux art. 57a à 57g LOGA⁶² (cf. ch. 1.1.2.2). La formulation proposée élargit et précise les tâches définies à l'art. 4 LAJ en vigueur.

Al. 1, 2^e et 3^e phrases

Etant donné le mandat de la CFEJ en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, une participation appropriée de la jeune génération s'impose pour que la commission soit crédible (cf. art. 57e, al. 2, LOGA). Il s'agit donc de renforcer, grâce à la nouvelle loi, la représentation des jeunes membres des partis et des organisations de jeunesse au sein de la commission.

Al. 2

La *let. a* évoque l'activité de conseil au service de l'exécutif fédéral dans les domaines qui concernent les enfants et les jeunes.

Le texte de la *let. b* reprend les *let. a* et *b* de l'art. 4, al. 1, LAJ en vigueur. 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

⁶² RS 172.010

la jeunesse, ceux-ci sont en effet en position d'anticiper les nouvelles tendances et leurs développements.

La *let. c* est étroitement liée à la *let. b* et porte sur l'évaluation de la loi.

La *let. d* complète la *let. c* de l'art. 4, al. 1, LAJ en vigueur en précisant que l'examen porte sur des lois ou des ordonnances importantes touchant la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Al. 3

Cette disposition introduit dans la loi l'idée d'une politique de l'enfance et de la jeunesse intégrant les trois aspects que sont la protection, l'encouragement et la participation (cf. ch. 1.1.1 et 1.1.5.1). La politique en faveur de la protection et des droits des enfants (Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant) fait notamment partie des tâches de la commission depuis l'extension de son mandat au domaine de l'enfance (cf. ch. 1.1.2.2).

Art. 23 Exécution

Al. 1

Le Conseil fédéral édicte l'ordonnance d'application de la nouvelle loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse. Cela touche en particulier 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. 2, et 11, al. 2), 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.

Al. 2

Cet alinéa, qui correspond largement à l'art. 12, al. 2, LAJ en vigueur (cf. aussi l'art. 12 OAJ), doit permettre le maintien et le développement de la pratique actuelle: les associations faîtières, et désormais également d'autres organisations actives dans le domaine de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse mais qui ne sont pas des organismes au sens de la présente loi, pourront être associées à l'exécution de cette dernière. Les tâches visées ici sont l'examen de demandes de subvention, le calcul des aides financières annuelles ou encore l'établissement d'expertises relatives à des projets. La décision d'approuver ou de rejeter une demande reste dans tous les cas de la seule compétence de l'OFAS.

Art. 26 Disposition transitoire

Cet article constitue la base légale donnant à la Confédération le droit d'allouer des aides financières aux cantons. Ce soutien fédéral doit permettre aux cantons de développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse et de combler les lacunes dans l'organisation de celle-ci. La formulation adoptée exprime clairement qu'il appartient au canton seul de décider s'il entend ou non recourir au soutien financier de la Confédération.

Al. 1

La Confédération soutiendra des mesures ayant pour but d'élaborer des politiques et de concevoir des stratégies cantonales dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. Le subventionnement des cantons est conçu comme un financement initial ou incitatif, qui doit donc être limité dans le temps. Une limitation à huit ans, comme le prévoit le projet de loi, donne une marge suffisante pour que tous les cantons qui le souhaitent puissent passer un contrat de droit public avec la Confédération. Sont visés en premier lieu les programmes d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse et ceux qui favorisent la participation. Toutefois, conformément à la proposition du Conseil fédéral (cf. ch. 1.1.5.1) 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. La formulation des contrats tiendra compte des programmes en cours et des mesures de soutien déjà prises par la Confédération (cf. ch. 1.2.5).

Le texte de la disposition précise que le soutien de la Confédération peut être attribué à des «programmes» cantonaux. Il est ainsi clair que l'art. 26, à la différence de l'art. 11, ne vise pas à financer des projets isolés, mais des trains de mesures. Pour chaque canton, les besoins locaux, les circonstances particulières et les développements escomptés serviront de repères.

Al. 2

En plus des objectifs convenus entre la Confédération et les cantons, ainsi que de la participation financière de la Confédération, les contrats mentionneront aussi les prestations fournies par les cantons, les grandes lignes et les objectifs des programmes cantonaux ainsi que les modalités à suivre pour la remise des rapports et l'assurance de la qualité (controlling), mais aussi les modalités de paiement et la durée contractuelle. Les cantons doivent disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour la réalisation des objectifs fixés. En même temps, il s'agit de s'assurer que les aides financières de la Confédération allouées sous forme d'enveloppes budgétaires ou forfaitaires sont utilisées de manière ciblée et efficace. Axés sur le moyen terme, les contrats de prestations ont une durée de plusieurs années (cf. ch. 3.1), ce qui rend les aides financières plus durables et accroît la sécurité de la planification financière des 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

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 se sont élevées en moyenne, ces dix dernières années, à 6,6 millions de francs. En 2009, elles se sont montées à 6,95 millions de francs. Ce montant représente la somme de deux crédits fédéraux: «Encouragement des activités de jeunesse extrascolaires» (6,8 millions de francs) et «Session fédérale des jeunes» (150 000 francs).

Etant donné que le présent projet de loi prévoit d'accroître l'engagement de la Confédération dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse, une hausse modérée des fonds qu'elle met à disposition sera nécessaire. Ainsi, le montant annuel nécessaire devrait passer de 6,95 millions de francs 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 ne sera plus nécessaire, pour se stabiliser, à partir de 2022, à 8,4 millions de francs. Les dépenses supplémentaires ainsi engendrées sont à compenser en interne au Département fédéral de l'intérieur.

Le besoin de financement supplémentaire se décompose de la manière suivante:

- Pour le financement incitatif à l'intention des cantons, qui sera limité à huit ans, 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 accords contractuels d'une durée de trois ans prévoyant 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 doit être prévu pour financer les travaux préparant la conclusion de ces accords. Selon ce calendrier, les deux derniers accords seront conclus début 2019 et arriveront à échéance fin 2021. Par conséquent, le besoin de financement culminera à 1,9 million de francs durant la période de 2015 à 2018, puis baissera progressivement avant d'atteindre le niveau zéro en 2022 (voir tableau ci-après).

Aides aux programmes des cantons (projets de développement), art. 26

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	2 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

- La LEEJ charge l’OFAS d’encourager l’échange d’informations et d’expériences et le perfectionnement professionnel des responsables de la politique de l’enfance et de la jeunesse, et d’évaluer l’efficacité des aides financières et des mesures prises. Ces tâches revêtent une grande importance en ce qui concerne l’encouragement des organismes responsables privés, le soutien initial aux cantons et l’aide aux projets pilotes. 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, 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.

Mesures de soutien: échange, développement des compétences, évaluation

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Echange d’infos et d’expériences, développement des compétences, évaluation (art. 18, 21, 24)	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
Total, en francs	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000

- 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. Selon une première estimation, il faut tabler ici sur un investissement unique de 1,5 million de francs au total.

Investissements pour la constitution de bases de données électroniques

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Echange d’informations et d’expériences (art. 18)	150 000	500 000	350 000			
Coordination horizontale (art. 20)	150 000	350 000				
Total, en francs	300 000	850 000	350 000			

Enfin, le besoin de fonds supplémentaires provient du fait que le projet de révision vise non seulement à poursuivre, mais à étendre quelque peu, la politique d’encouragement pratiquée en vertu de la législation en vigueur en faveur des organisations de jeunesse et des autres organismes responsables. Cela concerne en particulier l’animation enfance et jeunesse en milieu ouvert et des formes d’activités extrascolaires nouvelles ou novatrices prévues par la LEEJ. Les fonds alloués dans

le cadre des contrats de prestations conclus avec les organisations faïtières devraient ainsi passer de 0,9 à 1,4 million de francs, les aides financières aux projets d'organismes responsables privés et de cantons et de communes de 0,6 à 1,2 million, et celles allouées aux cours de formation et de perfectionnement de 1,9 à 2,2 millions de francs.

Extension modérée de la politique d'encouragement en vigueur (en francs)

	Crédit de la Confédération 2009 à 2011 (selon la LAJ en vigueur)	Fonds annuels nécessaires dès l'entrée en vigueur de la LEEJ (probablement 2012)	Motifs
Associations faïtières et plateformes de coordination des activités extrascolaires (art. 7)	900 000	1 400 000	L'encouragement des organisations faïtières est renforcé, notamment dans le domaine de l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert.
Organisations proposant des activités extrascolaires (art. 7)	3 400 000	3 000 000	Moins d'organisations seront soutenues financièrement. Mais le niveau de financement reste constant pour les grandes organisations, ce qui limite l'économie réalisée sur ce plan.
Projets pouvant servir de modèles 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 cantons ou 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 enfance et jeunesse en milieu ouvert.
Participation politique au niveau fédéral (art. 10)	152 000	200 000	Bénéficieront d'un soutien accru les activités intégrant les jeunes particulièrement défavorisés et permettant de consolider le réseau de projets participatifs.
Total, en francs	6 952 000	8 000 000	

Conséquences pour l'effectif du personnel

L'application de la nouvelle loi aura des conséquences pour l'effectif du personnel de la Confédération. Cela concerne en particulier le renforcement de la politique d'encouragement des projets et le soutien aux organisations faïtières, le financement initial en faveur des cantons, les échanges d'informations et d'expériences avec les cantons, les communes et les acteurs non étatiques, le renforcement de la coordination horizontale au niveau fédéral et le développement des compétences. Dès

l'entrée en vigueur de la loi (probablement en 2012), l'OFAS aura besoin de personnel supplémentaire (environ deux postes à plein temps) pour effectuer ces tâches. Deux ans après l'entrée en vigueur (soit vraisemblablement en 2014) un autre poste à plein temps devra être créé étant donné l'augmentation du nombre de contrats avec les cantons. Ce poste supplémentaire ne sera occupé que jusqu'à l'échéance des derniers contrats avec les cantons (2021).

Besoin total en crédits et en personnel après l'entrée en vigueur des la LEEJ et au terme du financement initial en faveur des cantons 2022 (en millions de francs)

	2009-2011 (crédit fédéral en vertu de la LAJ)	1 ^{re} année (2012)	2 ^e année (2013)	3 ^e année (2014)	4 ^e à 7 ^e années (2015 à 2018)	10 ^e année (2021)	11 ^e année (2022)	Effectif chargé de l'exécution de la LAJ	Postes suppl. (CS 23) dès entrée en vigueur LEEJ (2012) en % et fr.
Associations faîtières et organisa- tions (art. 7)	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4 (p.a.)	4,4	4,4	65 %	+15 % (80 %) ±24 750
Projets (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
Participation politique (art. 10)	0,152	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	5 %	+5 % (10 %) ±8250
Financement initial pour les cantons (art. 26)		0,1	0,7	1,3	1,9	0,3	0		+100 % (100 %) ±165 000
Echange d'informations, dévelop- pement des compétences, évaluation (art. 18, 21, 24)		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	10 %	+70 % (80 %) ±115 500
Coordination horizontale au niveau fédéral (art. 20)								10 %	+40 % (50 %) ±66 000
Investissement unique pour la création de banques de données électroniques (art. 18 et 20)		0,3	0,85	0,35					

	2009-2011 (crédit fédéral en vertu de la LAJ)	1 ^{re} année (2012)	2 ^e année (2013)	3 ^e année (2014)	4 ^e à 7 ^e années (2015 à 2018)	10 ^e année (2021)	11 ^e année (2022)	Effectif chargé de l'exécution de la LAJ	Postes suppl. (CS 23) dès entrée en vigueur LEEJ (2012) en % et fr.
Total	6,95	8,8	9,95	10,05	10,3	8,7	8,4	150 %	+300 % (450 %)
Budget ou plan financier LAJ (2010 à 2013)	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)	
Charges de personnel supplémentaires	150 %	+ 200 % ≅330 000	+200 % ≅330 000	+300 % ≅495 000	+300 % ≅495 000	+300 % ≅495 000	+200 % ≅330 000		
Total (y c. charges supplémen- taires de personnel)	6,95	9,13 (8,8 + 0,33)	10,28 (9,95 + 0,33)	10,545 (10,05 + 0,495)	10,795 (10,3 + 0,495)	9,195 (8,7 + 0,495)	8,73 (8,4 + 0,33)	150 %	+300 % (450 %) ≅495 000

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

Il convient encore de souligner que les dispositions sur les aides financières aux organismes responsables sont potestatives et qu'elles ne créent donc aucun droit. Les dispositions légales en tant que telles ne détermineront pas les dépenses; celles-ci dépendront du crédit alloué chaque année par les Chambres fédérales.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La LEEJ dote la Confédération de nouveaux instruments d'encouragement et de soutien à l'intention des cantons et des communes. 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. On ne saurait par ailleurs exclure que les organismes privés qui n'obtiendront plus l'aide de la Confédération (cf. ch. 1.2.6) 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), puisque, là aussi, les requérants devront en règle générale recourir à d'autres sources de financement.

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

3.3 Conséquences pour 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 notablement. 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 des 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 enfance et jeunesse faciles d'accès, en milieu ouvert, encouragent 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.

3.4 Autres conséquences

Conséquences pour les générations futures

La LEEJ a pour but de renforcer l'encouragement des activités extrascolaires proposées par les acteurs privés ainsi que par les communes et les cantons. Un critère important pour le financement par la Confédération des nouvelles offres et du développement des offres existantes est leur maintien sur la durée.

Des offres supplémentaires pour les loisirs des enfants peuvent alléger la charge financière pesant sur les familles, mais, ce qui compte surtout, c'est que la qualité de l'offre de loisirs pour les enfants et les adolescents s'améliore et que tous puissent y accéder plus facilement. Si les activités bénéficiant d'un soutien fédéral et l'encouragement plus large font leurs preuves, les enfants et les jeunes continueront à en profiter par la suite.

Il n'est pas nécessaire de prendre des dispositions en faveur des autres générations pour compenser les mesures en faveur des enfants et des jeunes prévues par la présente loi, dès lors que ces mesures, qui ne requièrent pas beaucoup de fonds, sont pratiquement neutres d'un point de vue financier. L'encouragement prévu permettra néanmoins de répondre à des besoins particuliers des enfants et des jeunes et, de ce fait, de renforcer les liens entre les générations et d'améliorer la cohésion intergénérationnelle. En permettant aux enfants et aux jeunes de prendre part à davantage d'activités, on favorise l'intégration sociale, culturelle et politique de ce groupe de population.

Conséquences pour l'égalité entre femmes et hommes et l'égalité pour les personnes handicapées

L'objectif de la révision totale est de faire en sorte que l'encouragement des activités extrascolaires par la Confédération ait un effet intégrateur plus prononcé. Partant, le projet doit aussi avoir un effet positif en termes d'égalité entre femmes et hommes et pour les enfants et les jeunes handicapés. Les organismes responsables sont donc appelés à veiller à ce que tous – quel que soit leur sexe ou leur handicap – aient les mêmes chances de bénéficier de leurs activités et de leurs offres. Il faut par conséquent que la Confédération puisse aussi encourager particulièrement les activités qui répondent aux besoins des enfants et des jeunes handicapés ou qui tiennent particulièrement compte des intérêts des jeunes, filles et garçons. Par ailleurs, grâce aux critères de calcul régissant l'octroi des aides financières, la loi incite les organismes responsables à tenir spécifiquement compte, dans leurs offres, des besoins, intérêts et capacités des enfants et des jeunes handicapés ou des jeunes des deux sexes.

4 Rapport avec le programme de la législature

La révision totale de la LAJ n'est annoncée ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁶³ ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁶⁴. La troisième ligne directrice du programme de législature 2007 à 2011 vise à renforcer la cohésion sociale. Le Conseil fédéral s'est donc fixé pour but pour l'année 2010 d'agir en conséquence. L'élaboration d'un message relatif à la révision de la LAJ constitue une mesure dans ce sens (cf. Objectifs du Conseil fédéral 2010, volume I⁶⁵).

⁶³ FF 2008 639

⁶⁴ FF 2008 7745

⁶⁵ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=fr> (vol. I, objectif 11).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet de loi 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 (cf. ch. 1.1.4). Cette compétence va plus loin que les compétences de soutien traditionnelles de la Confédération (p. ex. art. 70, al. 4 et 5, Cst. et art. 116, al. 1, 2^e phrase, Cst.), qui impliquent une action des cantons dans un domaine particulier. La Confédération peut, à titre complémentaire, prendre des mesures de soutien en matière d'activités extrascolaires. Autrement dit, elle est habilitée à intervenir de sa propre initiative, même dans les domaines qui ne sont pas couverts par les cantons, s'il existe un lien matériel entre les mesures envisagées et des mesures cantonales dans le domaine des activités extrascolaires.

Le projet de loi met par ailleurs en œuvre le droit des enfants et des jeunes à bénéficier d'un encouragement de leur développement, conformément à l'art. 11, al. 1, Cst. Il concrétise en outre les buts sociaux mentionnés à l'art. 41, al. 1, let. g, Cst., qui chargent la Confédération et les cantons d'encourager les enfants et les jeunes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables, ainsi que de les soutenir dans leur intégration sociale, culturelle et politique.

5.2 Compatibilité du projet avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet de loi est en conformité avec les obligations internationales 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 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).

5.3 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 doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil 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. Les nouvelles dépenses périodiques, au sens de la loi sur les subventions, induites par le présent projet de loi étant inférieures à ces limites, elles ne sont pas soumises au frein aux dépenses.

**5.4 Compatibilité du projet avec la loi
sur les subventions**

**5.4.1 Aides financières aux organismes privés pour
les activités extrascolaires destinées aux enfants
et aux jeunes**

Importance des aides financières pour les objectifs visés par la Confédération

Les organismes privés soutenus par la Confédération (cf. ch. 1.1.2.1) qui proposent des activités de jeunesse extrascolaires jouent un rôle important sur le plan social et politique. La collaboration active et bénévole dans des fonctions de direction, d'accompagnement et de conseil permet aux enfants et aux jeunes de développer leurs aptitudes dans divers domaines d'activité et de prendre des responsabilités. Ils acquièrent ainsi des compétences essentielles à leur intégration sociale, professionnelle et politique (cf. ch. 1.1.2). L'encouragement de l'enfance et de la jeunesse répond ainsi à un intérêt public important. C'est la raison pour laquelle la Confédération alloue des aides financières à des organismes actifs à l'échelle du pays ou d'une région linguistique, et à des projets d'importance nationale. La subsidiarité du rôle de la Confédération par rapport aux cantons, aux communes et aux tiers privés, tel qu'il est défini aux art. 67, al. 2, et 5a Cst. pour la promotion de l'enfance et de la jeunesse, reste donc garantie. Simultanément, l'augmentation modérée des aides financières aux organismes privés – elles passent de 7 millions à 7,8 millions de francs, une partie du supplément de 0,6 million destiné aux aides accordées aux projets modèles limités dans le temps revenant aux cantons et aux communes – garantit que les offres renforcées seront innovantes et faciles d'accès, et que les organismes pourront ainsi apporter une contribution importante à l'égalité des chances et à l'intégration des enfants et des jeunes socialement défavorisés.

Comme les bénéficiaires des aides financières sont toujours tenus de financer eux-mêmes au moins 50 % des dépenses imputables, par leurs fonds propres ou ceux de tiers, une réduction importante des aides financières de la Confédération aurait eu pour effet de réduire les prestations et les offres des organismes privés. Or, on ne saurait considérer que des fonds fournis par des tiers pourraient compenser entièrement une réduction des subventions fédérales.

Pilotage matériel et financier

A la différence de la LAJ actuelle, qui ne prévoit que peu de possibilités de piloter les aides financières, le projet de LEEJ donne à la Confédération différents moyens d'influer, du point de vue du contenu, sur la façon dont les fonds sont utilisés. Outre les critères de calcul, les normes de qualité et la fixation de priorités et d'objectifs pour les aides financières octroyées à des projets particuliers, citons la conclusion de contrats de prestations avec les associations faïtières et les plateformes de coordination (cf. ch. 1.2.2). Ces contrats de prestations, conclus généralement pour plusieurs années, définissent les aides financières accordées sous forme de forfaits et les objectifs à atteindre, de même que les instruments servant à l'établissement des rapports et à l'assurance de la qualité (controlling annuel, évaluation). Si les objectifs convenus ou les autres obligations éventuelles ne sont pas respectés, la Confédération peut réduire les aides, voire exiger leur restitution. Dans ce sens, l'art. 17 prévoit en outre diverses modalités de sanction, telles que le refus des aides financières octroyées par contrat ou par voie de décision, ou l'obligation de les restituer.

Les dispositions concernant les aides financières aux organismes privés ne signifient pas qu'il y ait un droit à ces aides. De plus, les limites de crédit mentionnées à l'art. 12, al. 1, permettent de tenir compte des exigences de la politique financière.

Les effets des aides financières font l'objet d'une évaluation périodique.

Procédure d'octroi de subventions

Les organismes privés déposent une demande de soutien auprès de l'OFAS, office compétent en la matière. L'OFAS rend la décision d'octroi et est responsable de l'utilisation économique de ces fonds. Dans les dispositions d'exécution, les détails seront réglés, sur la base des instruments de pilotage inscrits dans le projet de loi, par un système de pilotage plus simple que le système de points actuel (cf. art. 6 et 8 LAJ) pour l'attribution des fonds aux différentes organisations et des subventions pour la formation et le perfectionnement⁶⁶. Toujours pour simplifier l'exécution et décharger l'administration, l'OFAS conservera le même droit qu'à l'heure actuelle, à savoir celui de faire appel aux associations faîtières à l'échelon national pour la mise en œuvre des dispositions d'exécution.

Les demandes sont examinées conformément aux critères réglant l'octroi d'aides financières aux organismes privés. Ces critères sont explicités aux sections 2 et 3, d'abord de manière générale, puis de façon propre à chaque activité soutenue. Pour le soutien de projets particuliers, il est important de prendre en compte également les thèmes prioritaires et les objectifs fixés par le Conseil fédéral. Les dispositions d'exécution préciseront les conditions régissant l'octroi des aides financières.

Limitation dans le temps et dégressivité des subventions

Le projet de loi ne prévoit ni limitation dans le temps ni dégressivité des aides financières octroyées aux organismes privés. L'encouragement de l'enfance et de la jeunesse est une tâche permanente de la société, comme l'indique la Constitution. Etant donné le rôle des organisations non gouvernementales dans le domaine des activités extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes, sa genèse et son ancrage dans la société, et conformément au principe de subsidiarité, la Confédération soutient ces activités essentiellement sur le plan financier.

5.4.2 Aides financières aux cantons et aux communes pour des projets particuliers

Importance des subventions pour les objectifs visés par la Confédération

Les cantons et les communes sont les pivots de l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, notamment dans le domaine de l'animation en milieu ouvert. Renforcer le rôle de promotion de ces activités est donc dans l'intérêt de la Confédération et correspond aux objectifs de la révision totale. La restriction des aides financières à des projets modèles d'importance nationale et l'accord préalable des cantons pour les aides financières octroyées aux communes relèvent à la fois du principe de subsidiarité et de la structure fédéraliste.

Nous renvoyons ici au ch. 5.4.1 pour tout ce qui concerne le pilotage, la procédure et la forme des aides financières aux cantons et aux communes.

⁶⁶ Cf. Rapport 2008 du Conseil fédéral sur les subventions, FF **2008** 5651, 5876.

5.4.3 Aides financières aux cantons (financement incitatif)

Importance des subventions pour les objectifs visés par la Confédération

Dans le cadre du règlement des compétences défini par la Constitution, la Confédération souhaite développer et mieux harmoniser les mesures de politique de l'enfance et de la jeunesse prises aux niveaux fédéral et cantonal. Les aides financières constituent à cet effet un mode de financement incitatif qui a fait ses preuves.

Pilotage matériel et financier

Voir le commentaire au ch. 5.4.1.

Procédure d'octroi de subventions

Sur la base d'une demande d'aide déposée par un canton, la Confédération (OFAS) et le canton négocient en vue de conclure un contrat définissant entre autres les objectifs du programme et la participation financière de la Confédération.

Limitation dans le temps et dégressivité des subventions

Comme les aides financières octroyées aux cantons constituent une incitation, elles sont limitées dans le temps. Le délai prévu (huit ans) permet à tous les cantons qui le souhaitent d'en faire la demande auprès de la Confédération.

5.5 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 régissant le versement des aides financières, sont définis dans le projet de loi. Celui-ci fixe un cadre suffisamment précis dans lequel le Conseil fédéral peut régler les dispositions d'application. Outre l'art. 23, qui donne au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions d'exécution, les art. 8, al. 2, 11, al. 3, 12, al. 2, et 14, al. 2, prévoient des normes de délégation pour édicter des dispositions réglementaires fixant les détails nécessaires à l'exécution de la loi. Vu le haut degré de précision qui caractérise le présent projet, il n'est pas opportun d'aller plus avant dans la réglementation au niveau de la loi.