



Berne, le 2 avril 2019

Soutenir les camps sportifs obligatoires des écoles

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au
postulat Campell 18.3053 du 1^{er} mars 2018

Table des matières

Résumé	3
1 Contexte	5
1.1 Arrêt du Tribunal fédéral	5
1.2 Postulat Campell (18.3053).....	5
2 Marge de manœuvre juridique.....	5
2.1 Réglementation des compétences fédérales en matière d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse	5
2.2 Subventions fédérales pour des camps J+S obligatoires des écoles.....	6
2.3 Réglementation en vigueur concernant les camps J+S.....	6
2.4 Réglementation spéciale pour les camps de sports de neige J+S des écoles..	7
2.5 Marge de manœuvre de la Confédération	8
3 Marge de manœuvre financière.....	8
3.1 Subventions allouées pour les camps J+S des écoles	8
3.2 Développements	9
4 Suite de la procédure	10
5 Conséquences financières et incidences sur le personnel.....	10

Résumé

Contexte

Le 7 décembre 2017, suite à un recours du canton de Thurgovie, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt prévoyant que la participation financière des responsables légaux aux excursions et aux camps obligatoires organisés par les écoles devait se limiter à la couverture des frais de repas (de 10,00 à 16,00 francs par jour).

Le 1^{er} mars 2018, le conseiller national Duri Campell a déposé un postulat (18.3053) chargeant le Conseil fédéral d'étudier la marge de manœuvre dont dispose la Confédération en matière de soutien financier des camps sportifs obligatoires des écoles. Un rapport ad hoc doit notamment préciser les possibilités d'accroître l'aide octroyée à ces camps dans le cadre du programme Jeunesse et Sport (J+S). Le Conseil national a adopté le postulat le 7 juin 2018.

Marge de manœuvre juridique

Du point de vue constitutionnel, la responsabilité de l'instruction publique obligatoire incombe aux cantons, ce qui signifie que le financement des camps de sport obligatoires des écoles est en principe leur affaire, ou celle des communes. La Confédération n'intervient qu'à titre subsidiaire et soutient les camps organisés pour les enfants et les jeunes dans un cadre extrascolaire. Les camps de sport obligatoires organisés par les écoles pendant la période d'enseignement constituent une exception à la règle. La Confédération octroie également des subventions pour autant que les camps soient organisés selon les règles du programme J+S. Une augmentation des subventions allouées aux camps de sport nécessite une adaptation de l'ordonnance du DDPS du 25 mai 2012 sur les programmes et les projets d'encouragement du sport (OPESp; RS 415.011).

Les camps J+S sont proposés par les organisateurs des trois groupes d'utilisateurs J+S suivants: les «fédérations ou associations de jeunesse», les «cantons, communes et fédérations sportives nationales», ainsi que les «écoles». Depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle loi du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (loi sur l'encouragement du sport, RS 415.0), le 1^{er} octobre 2012, le montant octroyé pour les camps J+S organisés pour les trois groupes d'utilisateurs est de 7,60 francs par participant et par jour. Le montant de la subvention est défini dans le cadre du crédit de subventionnement J+S automatisé.

En vue de promouvoir les camps de sports de neige, les organisations des sports de neige et de tourisme, en collaboration avec la Confédération, ont fondé en 2014 l'association «Initiative sports de neige Suisse». Parallèlement, l'OPESp a été complétée: elle prévoit que les subventions J+S allouées pour les camps de sports de neige peuvent être doublées pour autant que les organisations en charge du tourisme et de l'économie prennent elles-mêmes des mesures visant à soutenir les camps. Depuis, les conditions permettant le doublement des subventions via les prestations de l'association «Initiative sports de neige Suisse» sont remplies.

Marge de manœuvre financière

En 2018, les camps J+S des écoles ont été subventionnés à hauteur de 4,3 millions de francs environ. Sur la base des chiffres de 2018, l'utilisation du taux de subventionnement maximal pour les camps J+S des écoles entraînerait un surcoût de 4,1 millions de francs environ.

L'expérience montre que les milieux politiques n'acceptent pas que l'on taille dans les subventions J+S. Il convient en outre de tenir compte de la motion Gmür-Schönenberger (17.3605), qui demande l'intégration de nouveaux sports dans J+S sans incidences sur le budget. La hausse de la demande dans le cadre du programme J+S s'est pour la première fois légèrement tassée en 2018. Les indicateurs montrent que cette tendance pourrait se confirmer ces prochaines années.

Suite de la procédure

Le Conseil fédéral estime qu'il serait judicieux d'enrayer un recul éventuel du nombre de camps en augmentant les subventions allouées aux camps J+S. A cet égard, il est d'avis que les camps jouent un rôle important quel que soit le groupe d'utilisateurs et qu'ils devraient donc tous être traités de la même façon. Dans le cadre de la révision partielle des ordonnances sur l'encouragement du sport, les conditions juridiques doivent être créées pour augmenter la subvention maximale allouée aux camps de sport à 16,00 francs par participant et par jour au maximum.

Conséquences financières et incidences sur le personnel

L'OFSPPO ne fera usage de cette possibilité d'augmentation que si cela s'avère durablement supportable dans la limite du crédit-cadre actuel. Il est donc prévu, dans un premier temps, d'augmenter les subventions allouées aux camps à 12,00 francs par participant et par jour, ce qui entraînera des coûts supplémentaires de l'ordre de 5,7 millions de francs par an. Les faibles incidences sur le personnel découlant d'une augmentation des subventions peuvent être absorbées grâce aux ressources de l'administration.

1 Contexte

1.1 Arrêt du Tribunal fédéral

En 2015, le Grand Conseil du canton de Thurgovie a voté une modification de la loi cantonale sur l'enseignement public prévoyant la possibilité d'augmenter la participation financière des représentants légaux aux sorties, aux excursions, aux camps et aux autres manifestations obligatoires. Dans l'ordonnance cantonale sur l'école obligatoire, les subventions maximales ont été fixées à 200,00 francs pour les camps obligatoires d'une semaine et à 300,00 francs par semaine pour les camps de sports de neige.

Quatre particuliers ont déposé un recours contre cette nouvelle réglementation qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 2016. Le 7 décembre 2017, le Tribunal fédéral a accepté le recours des plaignants (arrêt 2C_206/2016) et levé les dispositions contestées en s'appuyant sur l'art. 19 de la Constitution fédérale demandant que tous les moyens nécessaires et servant directement le but pédagogique de l'enseignement de base soient mis en œuvre gratuitement. Ces moyens comprendraient aussi les dépenses consenties pour les excursions et camps obligatoires. En vertu de cette disposition, les responsables légaux ne devraient supporter que les coûts qu'ils économiseraient si l'enfant était absent, à savoir uniquement les frais de repas. En effet ; ils devraient prendre en charge les frais de logement même en l'absence de l'enfant. Suivant l'âge de ce dernier, les frais de repas pourraient s'élever entre 10,00 francs et 16,00 francs par jour.

L'arrêt du Tribunal fédéral a donc contredit la pratique couramment appliquée dans de nombreuses communes qui, jusqu'ici, demandaient aux responsables légaux des contributions le plus souvent largement supérieures pour financer les excursions et camps obligatoires organisés par l'école.

1.2 Postulat Campell (18.3053)

Le 1^{er} mars 2018, le conseiller national Duri Campell a déposé le postulat suivant intitulé «Soutenir les camps sportifs obligatoires des écoles»:

«Le Conseil fédéral est chargé de déterminer la marge de manœuvre qui permettrait à la Confédération de contribuer au financement des camps sportifs obligatoires des écoles. Dans un rapport, il présentera notamment les possibilités qu'offre le programme «Jeunesse et Sport» afin de soutenir davantage les camps sportifs obligatoires d'été et, surtout, d'hiver organisés par les écoles.»

Contrairement à la proposition du Conseil fédéral de rejeter le postulat, le Conseil national a adopté ce dernier le 7 juin 2018 (171 voix pour, 10 contre et 4 abstentions).

2 Marge de manœuvre juridique

2.1 Réglementation des compétences fédérales en matière d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse

L'encouragement du développement des enfants et des jeunes est un élément central de la politique suisse relative à l'enfance et à la jeunesse. Celle-ci prône une répartition fédérale des tâches et souligne le rôle important des organisations non gouvernementales. Conformément à l'art. 62 de la Constitution fédérale, l'instruction publique et son organisation sont du ressort des cantons. En vertu de l'art. 67, al. 2 de la Constitution fédérale, la Confédération peut, en complément des mesures cantonales, soutenir le travail extrascolaire avec les enfants et les jeunes. Elle ne joue cependant, vis-à-vis des cantons et des communes ainsi que des organisations de jeunesse et autres organismes privés, qu'un rôle subsidiaire dans l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse.

Avec leurs offres diversifiées proposées par différents organismes, les activités extrascolaires créent des conditions cadres favorables donnant aux enfants et aux jeunes la possibilité de s'épanouir en dehors de l'enceinte de l'école dans différents domaines, d'acquérir des compétences et des capacités spécifiques et de se responsabiliser. Il est reconnu qu'elles contribuent grandement au développement des enfants et des jeunes en leur permettant de devenir des personnes capables d'assumer des responsabilités aussi bien pour eux-mêmes que pour la collectivité. Elles encouragent aussi l'intégration sociale, culturelle et politique de la jeunesse.

La vie de groupe dans les camps et les thèmes spécifiques qui y sont abordés jouent un rôle important pour l'encouragement des enfants et des jeunes. Ceux-ci forment une communauté, mangent ensemble et partagent des dortoirs, ce qui leur permet d'expérimenter différents aspects de la vie en collectivité. Ils acquièrent ainsi des compétences personnelles et sociales positives pour le développement de leur personnalité. La Confédération soutient l'organisation de camps extrascolaires, notamment dans le cadre des programmes Jeunesse et Sport (J+S) et Jeunesse et Musique (J+M).

2.2 Subventions fédérales pour des camps J+S obligatoires des écoles

La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons veut que le financement de camps dans le cadre de la scolarité obligatoire soit en principe du ressort des cantons ou des communes. Les camps de sport des écoles qui respectent les conditions cadres et les règles du programme J+S constituent un cas à part. Les écoles reçoivent de la Confédération des subventions aussi bien pour des camps J+S facultatifs, organisés en dehors des heures de cours, que pour des camps obligatoires ayant lieu pendant les heures d'enseignement. Les écoles bénéficient de cette disposition dans le cadre de l'organisation de camps de sports de neige J+S obligatoires et d'autres camps de sport J+S obligatoires.

En prévoyant cette disposition spéciale pour les écoles, la Confédération veut permettre au plus grand nombre possible d'enfants et de jeunes d'accéder aux offres d'encouragement du sport respectant les normes de qualité J+S. En termes d'encouragement du sport, les camps J+S obligatoires des écoles sont très précieux car ils permettent de toucher aussi des enfants et des jeunes, notamment issus de la migration, qui pratiquent rarement le sport. Les camps J+S obligatoires des écoles contribuent grandement à l'intégration.

2.3 Réglementation en vigueur concernant les camps J+S

Les conditions cadres juridiques concernant les camps J+S sont définies dans les ordonnances d'exécution¹ de la loi sur l'encouragement du sport (RS 415.0). Les organisateurs d'offres J+S sont subdivisés en six groupes d'utilisateurs². Les camps J+S sont proposés par les organisateurs des groupes d'utilisateurs 3 («fédérations ou associations de jeunesse»), 4 («cantons, communes et fédérations sportives nationales»), et 5 («écoles»). Le sport «sport de camp/trekking» est enseigné dans les camps J+S extrascolaires organisés par les fédérations et associations de jeunesse. Il s'agit essentiellement de camps sous tente dans le cadre desquels les enfants et les jeunes découvrent différentes techniques utilisées sur le campement, jouent et s'adonnent à des activités en plein air et font des randonnées. Les camps J+S mis sur pied par les cantons, les communes et les fédérations sportives natio-

¹ Ordonnance du 23 mai 2012 sur l'encouragement du sport et de l'activité physique (ordonnance sur l'encouragement du sport; RS 415.01), ordonnance du DDPS du 25 mai 2012 sur les programmes et les projets d'encouragement du sport (OPESp; 415.011), ordonnance de l'OFSPPO du 12 juillet 2012 concernant «Jeunesse et sport» (RS 415.011.2)

² Voir art. 8, al. 1 de l'ordonnance sur l'encouragement du sport

nales sont également des offres extrascolaires. Alors que les cantons et les communes proposent essentiellement des camps de sports de neige et des camps polysportifs, les fédérations sportives nationales mettent sur pied des camps spécialisés dans leur discipline. Comme décrit au point 2.2, les camps de sports de neige et les autres camps J+S des écoles sont proposés sous forme soit de camps obligatoires pendant les heures de cours soit sous forme de camps facultatifs en dehors du temps réservé à l'enseignement.

Un camp J+S doit réunir au moins douze participants pendant quatre jours au minimum. Il doit par ailleurs être encadré par au moins deux moniteurs J+S reconnus. Les activités sportives doivent durer chaque jour au moins quatre heures et être réparties en au moins deux blocs. Les jours d'arrivée et de départ comptent ensemble pour une journée de camp pour autant qu'au moins quatre heures d'activités J+S puissent être organisées sur ces deux jours. Le programme du camp doit répondre aux normes de qualité J+S en matière de sécurité, de fairplay, d'intégration et de prévention.

Selon l'art. 22 de l'ordonnance sur l'encouragement du sport, l'OFSPPO alloue, dans la limite des subventions maximales fixées par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS, des subventions pour la réalisation de camps J+S, dont il fixe le montant cas par cas. Le montant des subventions est en outre limité par le crédit de subventionnement J+S autorisé. La subvention maximale prévue par le DDPS est de 8,00 francs par participant et par jour³. Dans la pratique, depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle loi sur l'encouragement du sport le 1^{er} octobre 2012, l'OFSPPO alloue, pour les camps J+S des trois groupes d'utilisateurs, une subvention de 7,60 francs par participant et par jour.

2.4 Réglementation spéciale pour les camps de sports de neige J+S des écoles

En vue de promouvoir les camps de sports de neige, les organisations des sports de neige et de tourisme, en collaboration avec la Confédération, ont fondé en 2014 l'association «Initiative sports de neige Suisse», qui poursuit notamment l'objectif de soutenir les écoles désireuses d'organiser des camps de sports de neige. Le travail du bureau de l'association, qui dispose d'un budget annuel d'environ 700 000 francs, est financé par les contributions des organisations des sports de neige et de tourisme ainsi que des sponsors et les subventions de la Confédération. Ces dernières comprennent une subvention annuelle de l'OFSPPO d'env. 100 000 francs conformément à la loi sur l'encouragement du sport, et une contribution du Secrétariat d'État à l'économie SECO (300 000 francs pour les années 2017 à 2019), conformément à la loi fédérale encouragement l'innovation, la coopération et la professionnalisation dans le domaine du tourisme (loi Innotour).

Parallèlement à la fondation de l'association, les bases légales ont été créées afin de verser également une subvention pour encourager les camps de sports de neige des écoles dans le cadre du programme J+S. L'art. 45 OPESp a été complété comme suit:

«Alinéa 4: Pour les camps J+S du groupe d'utilisateurs 5 (écoles) dans les sports Ski, Snowboard, Ski de fond ou Saut à skis, les subventions peuvent être augmentées jusqu'au double de leur montant à condition que ces camps soient consacrés exclusivement à un ou à plusieurs des sports précités et que des organisations touristiques ou économiques prennent des mesures particulières pour promouvoir des camps.»

Cette modification de l'ordonnance entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2014 a été motivée par la nécessité de créer une incitation à organiser davantage de camps de sports de neige dans le cadre de la scolarité obligatoire (groupe d'utilisateurs 5). L'octroi de subventions J+S plus élevées est toutefois conditionné au respect des attentes définies par «Initiative sports de neige Suisse». La branche du tourisme d'hiver doit prendre des mesures pour améliorer l'attractivité des camps de sports d'hiver des écoles. Cela passe notamment par la création de

³ Voir annexe 3, let. d, OPESp

forfaits plus avantageux, comprenant le transport, le logement, les abonnements de ski et éventuellement la location du matériel par les écoles.

Ces dernières années, le bureau de l'association «Initiative sports de neige Suisse» a réussi à concrétiser les forfaits camps demandés pour les écoles. De nombreuses stations de sports d'hiver octroient désormais des rabais pour le logement, les abonnements de ski et la location du matériel. Les transports publics ont également reçu une subvention importante afin de pouvoir proposer des rabais aux écoles. Depuis l'hiver 2016/2017, les écoles se voient offrir entre décembre et avril des billets «retour de camp» au prix de 10,00 francs par personne, valables dans tout le rayon de validité de l'abonnement général. Les offres forfaitaires ainsi que des informations sur l'organisation et le déroulement des camps de sports de neige sont publiées sur la plateforme «goSnow.ch». En collaboration avec la fondation «Freude herrscht»⁴, l'association «Initiative sports de neige Suisse» a par ailleurs créé le fonds de rigueur, qui soutient les écoles situées dans des communes qui disposent de moyens financiers insuffisants pour organiser des camps de sports de neige.

Les activités organisées par l'association «Initiative sports de neige Suisse» répondent à l'exigence formulée à l'art. 45, al. 4 de l'OPESp pour pouvoir bénéficier de l'augmentation des subventions allouées pour les camps de sports de neige J+S. Il serait donc déjà possible dans le cadre des ordonnances d'exécution actuelles d'augmenter ces subventions à 16,00 francs au maximum par élève et par jour. Jusqu'ici, toutefois, il n'a pas encore été fait usage de cette possibilité.

2.5 Marge de manœuvre de la Confédération

Conformément à la Constitution fédérale, les cantons sont compétents en matière d'instruction publique obligatoire. Le financement des camps scolaires obligatoires est donc en principe de leur ressort. La Confédération agit à titre subsidiaire et soutient les camps destinés aux enfants et aux jeunes dans le domaine extrascolaire. Les camps de sport obligatoires des écoles organisés pendant l'enseignement constituent une exception. S'ils sont réalisés conformément aux règles du programme J+S, la Confédération verse également des subventions. Une augmentation des subventions allouées aux camps de sport nécessite une adaptation de l'ordonnance du DDPS sur les programmes et les projets d'encouragement du sport (OPESp). Suivant l'ampleur de l'augmentation des subventions, il conviendra toutefois de demander des ressources supplémentaires au Parlement.

3 Marge de manœuvre financière

3.1 Subventions allouées pour les camps J+S des écoles

Les tableaux ci-dessous montrent l'évolution du nombre de camps de sports de neige J+S et des autres camps de sport J+S au cours des cinq dernières années ainsi que celle du montant total des subventions annuelles J+S calculées sur une base de 7,60 francs par participant et par jour.

⁴ La fondation «Freude herrscht» a été créée par l'ancien conseiller fédéral Adolf Ogi et quelques-uns de ses amis pour honorer la mémoire de son fils Mathias. «Freude herrscht» soutient les programmes qui encouragent l'activité physique des enfants et renforcent leur confiance en eux.

Évolution du nombre de camps de sport de neige J+S des écoles

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de camps	2083	2152	2123	2160	2191
Nombre de participants	92 281	94 739	94 809	96 572	98 127
Subvention J+S en CHF	3 477 213	3 561 267	3 608 624	3 612 161	3 646 338

Évolution du nombre des autres camps de sport J+S des écoles

Année	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de camps	343	400	417	424	441
Nombre de participants	15 047	16 136	18 462	18 143	18 546
Subvention J+S en CHF	557 586	618 432	702 425	680 680	691 695

Les statistiques ci-dessus proviennent de la Banque de données nationale pour le sport (BDNS). Elles ne permettent pas de savoir quels camps ont eu lieu pendant les heures de cours ou en-dehors et lesquels sont obligatoires ou facultatifs. Les camps de sport des écoles n'étant pas systématiquement recensés, on ne sait pas non plus combien de camps les écoles ont organisé en-dehors du programme J+S.

Surcoût occasionné pour les camps J+S des écoles dans le cadre d'une augmentation maximale des subventions allouées

En s'appuyant sur les bases légales en vigueur et sur les chiffres de l'année 2018, une augmentation maximale des subventions allouées pour les camps J+S des écoles occasionnerait un surcoût d'environ 4,1 millions de francs.

Camps de sports de neige J+S des écoles	Surcoût occasionné par le passage de la subvention de CHF 7,60 (aujourd'hui) à CHF 16,00 au maximum par élève et par jour	+ CHF 4 030 163
Autres camps de sport des écoles	Surcoût occasionné par le passage de la subvention de CHF 7,60 (aujourd'hui) à CHF 8,00 au maximum par élève et par jour	+ CHF 36 405
	Surcoût total	+ CHF 4 066 568

3.2 Développements

La réduction des subventions envisagée par l'OFSPPO pour l'année 2015 en raison de la forte augmentation de la demande dans le cadre du programme J+S s'est heurtée à une large résistance politique. Les discussions ont motivé le Parlement à augmenter le crédit de subventionnement J+S pour répondre aux besoins et à prendre des mesures dans le cadre du Plan d'action de la Confédération pour encourager le sport voté par le Conseil fédéral le 26 octobre 2016. Afin de prendre en compte l'augmentation de la demande sans devoir couper dans les subventions, le Plan d'action prévoit une augmentation du crédit de subventionnement J+S de 25 millions de francs.

Avec l'acceptation de la motion Gmür-Schönenberger (17.3605) le 5 juin 2018, le Conseil fédéral a été chargé d'ouvrir le programme J+S à de nouveaux sports. Cet élargissement ne doit pas affecter le budget ni toucher les acquis des disciplines sportives J+S actuelles.

Après une augmentation forte et constante de la demande dans le cadre du programme J+S au cours des dernières années et un épuisement systématique du crédit de subventionnement J+S, la hausse de la demande a été moins forte en 2018. Les indicateurs à notre disposition montrent que cette tendance au tassement de la croissance pourrait se confirmer ces prochaines années.

4 Suite de la procédure

Les discussions sur l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017 ont confirmé le caractère essentiel des camps. Ces derniers permettent aux enfants et aux adolescents de vivre des expériences importantes pour leur développement et leur socialisation. Le Conseil fédéral estime donc judicieux de contrer un recul éventuel du nombre d'activités en camp en augmentant les subventions allouées aux camps J+S. A cet égard, il est d'avis que les camps jouent un rôle important quel que soit le groupe d'utilisateurs et qu'ils doivent donc tous être traités de la même façon, d'autant qu'une augmentation unilatérale des subventions allouées aux camps J+S accordée uniquement aux écoles mettrait à mal l'équilibre du système de subventionnement J+S. Dans le cadre d'une révision partielle des ordonnances sur l'encouragement du sport, les conditions juridiques doivent être créées afin de pouvoir augmenter la subvention maximale pour les camps des trois groupes d'utilisateurs concernés à 16,00 francs par participant et par jour.

5 Conséquences financières et incidences sur le personnel

En 2018, le montant total des subventions J+S allouées pour les camps des trois groupes d'utilisateurs a représenté environ 9,8 millions de francs. Si l'on augmentait ces subventions de 7,60 francs (montant actuel) à 16,00 francs au maximum par participant et par jour, cela occasionnerait des dépenses supplémentaires de 10,8 millions de francs. L'OFSPPO ne fera toutefois usage d'une augmentation des subventions que si cela s'avère durablement supportable dans la limite du crédit-cadre actuel. Une augmentation du crédit de transfert J+S n'est pas prévue à cet effet. Compte tenu de la marge de manœuvre financière dans le cadre de J+S ainsi que d'autres adaptations (notamment l'élargissement du programme à d'autres sports), le Conseil fédéral prévoit, dans un premier temps, d'augmenter les subventions allouées aux camps à 12,00 francs par participant et par jour, ce qui entraînera des coûts supplémentaires de l'ordre de 5,7 millions de francs par an. Les faibles incidences sur le personnel découlant d'une augmentation des subventions peuvent être absorbées grâce aux ressources de l'administration. D'autres répercussions sur l'économie ne sont pas à prévoir.