
Promotion des enfants et des jeunes en Suisse

Rapport à l'intention du Bureau de cantonal de
promotion des enfants et des jeunes Fribourg

Andrea May, Reto Wiesli

Berne, avril 2009


Fachstelle
für Gesundheitspolitik
polsan GmbH

Effingerstrasse 54 · Postfach 6052 · CH-3001 Bern · Tel. 031 389 92 90 · Fax 031 389 92 88 · E-Mail: info@polsan.ch

Résumé

Sur mandat du canton de Fribourg par son Service de l'enfance et de la jeunesse, le Bureau de politique de santé (polsan) a réalisé un monitoring en matière de politique de promotion des enfants et des jeunes. Les besoins du Bureau de promotion des enfants et des jeunes (friJ) ont déterminé les orientations de ce travail.

Le Bureau friJ a pour mission d'élaborer et d'implémenter une nouvelle politique qui mette en avant les ressources et les compétences des enfants et des jeunes afin qu'ils puissent participer à la définition de la société. L'objectif prioritaire de cette étude est de documenter les responsabilités, les tâches et les mesures mises en place par les autorités compétentes des cantons et de la Confédération et d'établir un cadre de référence pour le développement de la propre politique cantonale fribourgeoise dans ce domaine. Il s'agit d'avoir une vue d'ensemble à la fois de ce que les cantons entendent sous le terme « promotion de l'enfance et la jeunesse », des mesures innovantes qu'ils proposent et des ressources qu'ils lui attribuent.

Un objectif secondaire de la présente étude est de réactualiser les données collectées dans ce domaine par Stan Frossard en 2001¹ et de tenter de comparer dans le temps l'évolution des politiques cantonales de promotion. Comme les concepts, tant dans la pratique que dans la littérature, ont évolué pendant ces sept années, une comparaison avec l'étude Frossard n'est possible que de manière limitée. En outre, les catégories d'analyse de l'étude Frossard sont construites sur des indicateurs qui ne sont pas toujours explicites.

En ce qui concerne la délimitation du champ de recherche, la présente étude se concentre uniquement sur la promotion des enfants et des jeunes et ne prend pas en compte les mesures liées à leur protection. Toutefois la frontière entre ces différentes notions de promotion, de protection ou encore de prévention, n'est pas figée et dépend des définitions données par les institutions et les personnes actives dans le domaine.²

Ici la promotion des enfants et des jeunes y est définie comme un secteur autonome qui prend place dans une politique globale de l'enfance et de la jeunesse. La politique de promotion comprend l'identification des besoins des jeunes générations et, en particulier, la mise en place de procédures participatives adaptées ainsi que l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires. Les activités de jeunesse comprennent, outre l'animation de jeunesse en milieu ouvert, l'ensemble du travail bénévole des jeunes, que cela soit dans des associations ou organisations de jeunesse ou encore au sein de sociétés de jeunesse. Ces différentes activités tendent en effet à développer leur

¹ Frossard Stanislas : *Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse)*, Cahier de l'IDHEAP 2002b/2003, Chavannes-près-Renens, 2003.

² Ces trois domaines de la politique de la jeunesse se superposent et s'enchevêtrent. Une délimitation claire n'est pas réaliste comme le montre d'ailleurs les projets regroupés dans la base de données.

personnalité, leur autonomie et le sens des responsabilités et à encourager leur intégration ainsi que leur bien-être.

La recherche comprend uniquement des données relatives aux activités de jeunesse extrascolaires et extrafamiliales ainsi qu'aux initiatives en faveur de la jeunesse qui ne sont pas liées au sport, ni à la formation professionnelle, récoltées au niveau de l'administration fédérale, des administrations cantonales et de quelques villes sélectionnées. L'ensemble des données exploitées dans ce rapport ont été relues et corrigées par les différents partenaires concernés.

Conformément aux priorités de ce travail, seules les informations concernant les activités des services cantonaux de promotion de la jeunesse sont analysées dans le rapport et résumées ci-après en différents tableaux synoptiques. Les normes de la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ) approuvées en avril 2008 servent de base de référence et de cadre à l'évaluation. C'est sur la base de ces critères qu'une comparaison entre les cantons a été effectuée. Il faut à cette place rendre le lecteur attentif au fait que cette comparaison intercantonale permet une première observation des cantons précurseurs et des cantons plus conservateurs en matière de politique de la jeunesse, mais elle doit être considérée avec toute la précaution d'usage: elle se base exclusivement sur les données mentionnées par les délégués cantonaux à l'enfance et à la jeunesse qui, comme il a été relevé plus haut, ne partagent pas tous, malgré les standards de la CPEJ, une définition identique de ce que l'on peut entendre sous « politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse ». Ceci vaut tout particulièrement pour la question du financement de cette politique qui distingue parfois difficilement la prévention de la promotion. Les données et projets relevées par le présent état des lieux démontrent à l'évidence de grandes disparités et spécificités cantonales à cet égard, ce qui rend difficile les comparaisons. Il n'a pas été demandé à nos interlocuteurs, dans le cadre de cette étude, d'évaluer les conséquences des mesures considérées.

Les données se retrouvent intégralement dans une base de données réalisée sous forme de tableau Excel. Distinguant les trois niveaux institutionnels, elle comprend des données synthétisées dont les documents de base sont sauvegardés en format pdf dans des dossiers électroniques. Les données ainsi répertoriées permettent d'avoir rapidement une vue d'ensemble de l'organisation et des mesures actuelles prises dans ce domaine.

Ces données relatives aux mesures et aux projets de promotion sont récoltées ici pour la première fois. Nous espérons qu'elles feront à nouveau l'objet d'investigations ultérieures et que les changements repérés pourront ainsi être intégrés dans un prochain état des lieux réalisé en coopération avec les cantons et la Confédération. En outre, une évaluation de l'impact des mesures prises présenteraient un intérêt certain lors d'une prochaine collecte de données. Finalement, étant donné que la promotion des enfants et des jeunes ne représente qu'une partie du champ d'action de la politique de l'enfance et de la jeunesse, laquelle non seulement

encourage mais aussi protège, et exerce un rôle dans le domaine de la prévention, il serait intéressant d'avoir une vue d'ensemble de toutes les activités qu'elle recouvre et de les considérer conjointement afin de voir comment la coordination de tous ces domaines fonctionne dans la pratique.

1. Résultats

Le rôle joué par les cantons dans le domaine de la promotion des enfants et des jeunes est principalement examiné dans le rapport. Les principaux résultats de cette analyse sont présentés ci-dessous. Dans le système fédéraliste suisse, les compétences et les responsabilités en matière de promotion des enfants et des jeunes se trouvent principalement au niveau communal. Les cantons, pour ceux qui prennent une part active dans ce domaine, jouent essentiellement un rôle subsidiaire de coordination et d'impulsion.

La politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons est rarement entendue comme une tâche conjointe, coordonnée et partagée entre canton et communes à l'exception du canton de Berne. Les cantons-villes comme Bâle-Ville et Genève mènent par contre des politiques volontaristes et proactives qui vont bien au-delà de la seule coordination et qui se superposent aux politiques respectives des communes alors même que la Ville de Genève, par exemple, est déjà très active dans ce domaine.

Le rapport présente dans un premier temps l'évolution dans le temps des différentes politiques cantonales, puis dans un second temps l'état actuel des différentes composantes et activités de la promotion de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons.

1.1.1 Evolution dans le temps des politiques cantonales de promotion des enfants et des jeunes

Les résultats de l'étude Frossard (données 2001)

La comparaison des résultats de l'étude Frossard obtenus en 2001 avec les données actuelles montre que la coordination des différentes mesures liées à la politique de promotion des enfants et des jeunes s'est considérablement améliorée à la suite de la création de structures de coordination (qu'elles soient internes ou externes à l'administration cantonale). L'encouragement de la promotion de la jeunesse dans les communes, les échanges spécialisés avec les acteurs issus du travail de jeunesse extrascolaire ainsi que la coordination avec le secteur de la protection des enfants et des jeunes par les services cantonaux de la jeunesse ne constituent plus des exceptions. Par contre, demeure encore trop peu institutionnalisée la coordination d'ensemble de la politique de l'enfance et de la jeunesse : Il manque dans la plupart des cantons une mise en réseau structurelle des différentes autorités responsables à un titre ou à un autre de répondre aux besoins et aux intérêts des enfants et des jeunes.

Il faut toutefois émettre certaines réserves quant à la possibilité de comparer les données de cette étude avec celles recensées par S. Frossard. Alors que cette étude se concentre sur le secteur de la promotion, Frossard prend comme objet d'étude ce qu'il nomme « la politique de l'enfance et de la jeunesse ». Cependant, il ne définit pas ce concept en tant que politique globale, située à l'intersection de différents champs politiques, mais plutôt en tant que politique de promotion telle

que définie plus haut et exploitée dans ce rapport. C'est pourquoi nous pouvons reprendre sa définition de la politique de l'enfance et de la jeunesse - entendue au sens étroit de la promotion - qui différencie quatre caractéristiques : « la dimension de l'encouragement », « la dimension globale ou transversale », « la dimension proactive » et « la dimension participative ». Ces caractéristiques permettent de déterminer l'efficacité des politiques mises en place et de définir des profils cantonaux à l'aide d'échelles de valeurs. Toutefois, une comparaison directe et absolue des échelles de valeurs calculées par Frossard ne peut pas être effectuée car les données utilisées pour servir d'indicateurs de même que la pondération des variables ne sont pas spécifiées.

Développements depuis 2001 selon les deux caractéristiques: „la dimension de l'encouragement“ et „la dimension globale/transversale“

Seules ces deux caractéristiques permettent de comparer la position actuelle des cantons avec celle de 2001, à l'aide d'un calcul qui reprend à son compte les réflexions et critères de Frossard et qui intègre les normes actuelles de la CPEJ. Sur cette base, des changements essentiels peuvent être repérés :

La « *dimension de l'encouragement* » recouvre les moyens financiers qui englobent les subventions liées à l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires. Ce domaine comprend l'animation de jeunesse en milieu ouvert, les centres de loisirs, l'ensemble du travail de jeunesse effectué bénévolement dans les associations, organisation et sociétés de jeunesse, les camps de vacances ainsi que les cours de formation pour responsables et animateurs.

Tableau 1: Valeurs 2008 de la « *dimension de l'encouragement* » par le financement

En CHF par mille habitants	
CHF > 10'000	BS, GE
CHF 1'000-10'000	BE, FR, JU, SH, TI, UR, ZG
CHF 500-999	SG, SO, VS
CHF < 100-499	AG, AI, LU, OW, VD, ZH
CHF < 100	AR, BL, GL, GR, NE, NW, SZ, TG

Dans le tableau ci-dessus, les cantons sont classés en fonction des investissements consentis par mille habitants. Ce ne sont pas les montants bruts qui ont été pris comme indicateurs.

Durant l'année 2008, les cantons de (GE) et de (BS) ont tous deux investi plus de 10'000 CHF par mille habitants dans la promotion d'activités socioculturelles destinées aux enfants et aux jeunes. Ainsi, ces deux cantons ont dépensé respectivement 20 millions pour Genève et 6 millions pour Bâle-Ville dans l'animation de jeunesse en milieu ouvert.

Dans le deuxième groupe, (BE) dépense 6,6 millions par an pour le travail de jeunesse en milieu ouvert. Dans ce groupe, figurent aussi les cantons de (FR), (JU) ainsi que d'(UR) qui ont tous trois augmenté leur soutien aux activités de jeunesse extrascolaires de manière générale depuis sept ans. En effet, (FR) accorde aujourd'hui environ 800'000.- CHF pour le soutien aux activités de jeunesse alors que ce canton se situait dans le dernier groupe lors de l'étude de S. Frossard réalisée en 2001. Relevons que les cantons d'(AG), (BL), (GL), (NE), (NW), (SZ) ainsi que de (TG), dont les dépenses dans ce domaine sont inférieures à la moyenne suisse, se trouvaient déjà dans le dernier groupe lors de cette première étude puisqu'ils ne disposaient pas de politique de promotion de la jeunesse institutionnalisée avant 2001³. Cependant des efforts sont perceptibles dans les cantons de (GL), (NW) et (TG). De plus, les cantons de (GR) et (BL) obtiennent des valeurs plus élevées que la moyenne suisse dans les domaines liées à la promotion du sport auprès des jeunes⁴.

L'indicateur développé pour la « *dimension globale ou transversale* » se réfère au taux d'activité des délégués dans le domaine de la promotion des enfants et des jeunes, à la position hiérarchique des titulaires du poste, à l'existence de commission(s) d'experts, de conseil ou de parlement des jeunes ainsi qu'à l'existence de bases juridiques. La comparaison entre les résultats actuels et ceux de Frossard mettent en évidence les points suivants :

Les cantons qui ont développé leurs activités avant 2001 obtiennent des valeurs de transversalité plutôt bas tandis que les cantons romands, comme (FR) et (JU) en particulier, ont beaucoup progressé en adoptant de nouvelles bases juridiques et en mettant en place des organes administratifs dévolus à la promotion des enfants et des jeunes et à la coordination de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Un développement semblable est attendu dans les cantons de (VD) et (NE) où de nouvelles lois sont en cours d'élaboration. Après leur éventuelle entrée en vigueur, ce sera l'ensemble de la Suisse romande ainsi que le canton du (TI) qui verront leur politique en matière d'enfance et de jeunesse répondre aux normes établies par la CPEJ en matière de promotion des enfants et des jeunes.

³ Frossard, S.: Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse. Cahier de L'IDHEAP 202a/2003, Chavannes-près-Renens 2003, p. 106. Frossard liste dans l'une de ses tabelles les cantons qui disposent d'une politique formalisée de promotion de la jeunesse.

⁴ Le canton de (GR) se distingue des autres cantons à cause de son budget élevé dans le domaine des activités sportives destinées aux enfants et aux jeunes. Il offre déjà depuis 2001 un programme cantonal Jeunesse et Sport (Budget: CHF 190'000 par an). Depuis, deux activités d'encouragement supplémentaires sont venues se greffées: le programme de promotion des enfants GKB-SPORTKIDS (Budget: 230'000.-) et le Fonds pour le sport (27% de la part du Swisslos-Reingewinn, qui représente une part élevée en comparaison avec d'autres cantons) qui est en grande partie utilisé pour la promotion du sport auprès des jeunes.

Tableau 2: Valeurs 2008 de la «dimension globale ou de transversalité »

Points	
11-13	BE, BS, GE, VS
7-10	AG, FR, JU, LU, SO, TI, VD, ZH
4-6	SG, OW, SH, TG, UR, ZG
0-3	AI, AR, BL, GL, GR, NE, NW, SZ

Considération d'ensemble: dynamique des activités cantonales

Dans ce paragraphe, les deux dimensions étudiées ci-dessus sont considérées de manière conjointe afin de déterminer les changements opérés depuis 2001 ainsi que les tendances et évolutions en cours. En effet, l'ensemble des données récoltées indiquent que dans plusieurs cantons de nouvelles activités sont actuellement en cours d'élaboration ou projetées.

Parmi les différents critères qui caractérisent une politique forte en faveur des enfants et des jeunes figurent la position des responsables cantonaux du domaine, les ressources financières à disposition ainsi que la légitimité politique accordée à ce secteur. Ces trois facteurs ont une influence décisive sur les mesures prises. Dans l'idéal, une coordination globale des mesures destinées au groupe-cible « enfants et jeunes » permettrait en outre une meilleure efficacité. Mais dans la pratique, cet objectif, bien qu'il doive être poursuivi, est difficile à atteindre complètement.

En considérant l'ensemble des critères ci-dessus, quatre types de cantons se distinguent en fonction des mutations réalisées et des évolutions futures :

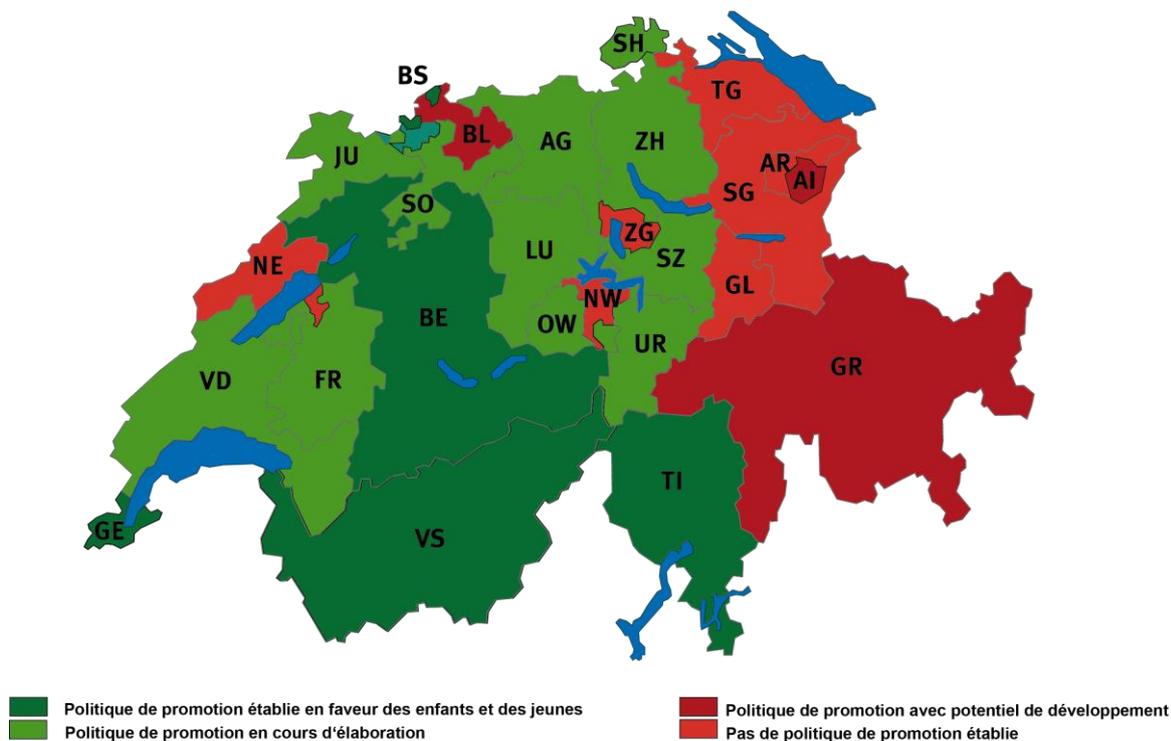
- 1) Politique de promotion établie en faveur des enfants et des jeunes
- 2) Politique de promotion des enfants et des jeunes en cours d'élaboration
- 3) Politique de promotion des enfants et des jeunes avec potentiel de développement
- 4) Pas de politique de promotion établie en faveur des enfants et des jeunes

En considérant l'ensemble des données actuelles et en le recoupant avec les informations et analyses de Frossard ainsi qu'avec les nouvelles normes du CPEJ, il est permis d'affirmer qu'au cours des dernières années pratiquement tous les cantons ont connu une évolution positive. La coordination des politiques communales et le soutien par les services cantonaux compétents des activités extrascolaires des enfants et des jeunes n'est aujourd'hui plus une exception.

A côté des cinq cantons qui ont une politique établie signalée dans le rapport de 2001 (BE, BS, GE, TI, VS), le travail avec les communes, la mise en réseau des acteurs œuvrant dans le domaine du travail de jeunesse ainsi que la coordination avec le service de protection des mineurs est aujourd'hui une réalité pour huit nouveaux cantons (AG, FR, JU, SO, UR, LU, OW, ZH). Alors qu'en 2001, leur activité se limitait - pour la moitié de ces cantons - au mieux au soutien financier des associations de jeunesse, il existe aujourd'hui un service spécialisé avec un mandat clair.

Un potentiel d'un développement similaire existe dans dix autres cantons (AR, GL, NE, NW, SG, TG, SH, SZ, VD, ZG). Relevons cependant que dans les cantons de (AR), (GL), (NE), (NW) et (TG) la mise en œuvre de telles mesures n'est pas encore clairement définie. En outre, dans les cantons de (AI), (BL) et (GR), les ressources financières à disposition sont inférieures aux normes formulées par la CPEJ.

Carte 1 : développements des politiques cantonales de l'enfance et de la jeunesse



Bureau de politique de santé, juin 2011

Evolution ultérieure

Un suivi régulier de l'état de la promotion de la jeunesse est indispensable afin d'établir des mesures politiques efficaces et de pouvoir évaluer leurs effets. En complément à cet état des lieux, il serait souhaitable que chaque canton examine de manière approfondie si dans la pratique les mesures et activités décrites dans ce rapport sont pertinentes et ont un impact positif. De plus, pour mieux cerner et évaluer les lacunes et les besoins, une analyse de la situation de la promotion des enfants et des jeunes est nécessaire au niveau communal. Il manque à ce niveau des données

relevées de manière systématique et régulière. Un tel inventaire des mesures communales permettrait aux cantons de mieux remplir leur mandat de coordination.

1.1.2 Etat actuel de la promotion des enfants et des jeunes dans les cantons

Le présent état des lieux montre que les cantons recourent à des modèles d'action très différents pour tenir compte de la dimension de promotion dans leur politique de la jeunesse. La diversité des activités mises en place et soutenues reflète la place et la signification que chaque canton accorde à ce domaine de préoccupation.

Pour permettre une comparaison entre les cantons, nous avons dans un premier temps analysé les variables de la dimension « Polity » qui comprend comme indicateurs: l'ancrage institutionnel, la coordination multisectorielle, les ressources financières et en personnel des services considérés, de même que les commissions de l'enfance et de la jeunesse.⁵

Ancrage institutionnel des services cantonaux de promotion des enfants et des jeunes

Tableau 20: Ancrage institutionnel

Départements et directions	Nombre de cantons	Cantons
Instruction publique /Formation/ Culture/Sport	11	AG, AI, GE, TG, SH, UR, VS, AR Contrat de prestations: BL, ZH et (VD)
Santé / Social	6	FR, JU, LU, TI, (NW) ¹ Contrat de prestations: OW
Intérieur / Economie	5	SG, SZ, GL Contrat de prestations: ZG, SO
Justice / Institutions / communes/ Eglises	2	BE + Berner Jura, BS
Modèle du mandat de prestation	6	BL, OW, SO, ZG, ZH
Pas de bureau compétent	2	GR, NE

Les cantons se distinguent par le choix des départements responsables de ce secteur ainsi que par la position tenue par leurs responsables. Onze cantons attribuent au Département de l'instruction publique la tâche de la politique de la jeunesse en regard aux compétences générales en matière d'enfance et de jeunesse que ces directions détiennent. Parmi eux, deux cantons ont mandaté, via des contrats de prestations, des institutions externes pour mener à bien cette politique. Relevons

⁵ Les variables de « Polity-Dimension » ont été choisies dans une première étape de manière à pouvoir comparer les cantons entre eux. Elles regroupent l'ancrage institutionnel, la coordination multisectorielle, les ressources financières et humaines de l'autorité compétente et de la commission pour la promotion des enfants et des jeunes.

que le canton de (VD) subventionne deux organisations pour réaliser cette politique, mais encore momentanément sans contrat de prestations. Toutefois l'actuelle élaboration de la loi sur l'enfance et la jeunesse prévoit d'y remédier et de créer un poste de répondant jeunesse au niveau cantonal dans le Département de la formation et de la jeunesse. Dans six cantons ces tâches sont attribuées au Département de la santé et des affaires sociales et cinq cantons les attribuent au Département de l'intérieur et de l'économie. Cinq cantons (BL, NW, SO, ZG et ZH) ont choisi d'externaliser ces tâches et de les attribuer, par contrat de prestations, à des organisations non-étatiques.

L'hétérogénéité des cantons se manifeste non seulement dans l'ancrage institutionnel mais aussi dans les positions et les fonctions qu'ils attribuent au délégué-e à la jeunesse. Comme le montre le tableau 4, les personnes responsables de ce domaine ont des positions hiérarchiques différentes. Les unités administratives qui dépendent directement d'un chef de département sont appelées « Office » ou « Division/service ». Notons que dans quatre cantons (BE), (BS), (GE) et (UR) la promotion des enfants et des jeunes est portée par un service⁶ et/ou par la direction dudit service (BE), (GE) et (UR) qui a des tâches spécifiques réservées à ce domaine. La plupart des cantons ont cependant créé un poste spécialisé de délégué-e pour mener à bien cette mission.

Tableau 4 Organes cantonaux compétents

Organes compétents	
Service cantonal	BE, BS, GE, UR
Bureau spécialisé et de coordination	AG, FR, JU, LU, TI, SG, SZ, VS
Commission	AI, SH
Organe avec compétence réduite	AR, GL, TG ⁷ , VD
Pas d'organe étatique compétent	GR, NE, NW
Modèle du contrat de prestation à une organisation privée	BL, SO, OW, VD, ZG, ZH

Dans les cantons d'(AR), (GL), (TG) et (VD) les chefs de service sont actuellement responsables de manière générale de répondre aux besoins des enfants et des jeunes et de défendre leurs droits. Quoique ces cantons placent la responsabilité de la promotion des enfants et des jeunes à un niveau hiérarchique élevé, c'est-à-dire à la fonction cadre ou d'état major, leur compétence dans ce domaine est par contre d'ordre très général. Il ne peut être question dans ce cas d'une politique de

⁶ Cela peut aussi être une unité administrative directement rattachée au chef-fe de Département (Division, état major).

⁷ La responsable cantonale du canton de (TG) pour les projets éducatifs et la statistique s'occupe aussi à 20% de la politique de la famille et des enfants - dans ce cas on peut dire qu'elle est l'autorité compétente dans le domaine.

promotion des enfants et des jeunes en tant que telle comme elle est définie dans ce rapport. Dans deux cantons (AI) et (SH), c'est à une commission que l'autorité politique a confié cette tâche.

Les cinq cantons de (BL), (OW), (SO), (ZG) und (ZH) ont délégué la promotion de l'enfance et de la jeunesse à des organismes privés via contrat de prestation. Le canton de (VD) subventionne aujourd'hui deux organisations de jeunesse sans contrat de prestations.

Ainsi, dans la moitié des administrations cantonales, il y a une personne de contact qui se consacre soit totalement, soit en partie, à la promotion des enfants et des jeunes. Cinq cantons délèguent cette tâche vers l'extérieur, alors que sept cantons n'ont pas, à l'heure actuelle, de répondant jeunesse.

Coordination multisectorielle

Située à l'intersection de nombreux champs de compétences, la politique de la jeunesse est au croisement des politiques de l'éducation et de la formation, des politiques culturelles, d'intégration, d'insertion professionnelle, de la santé ainsi que des politiques de sécurité et de protection de la population. La coordination globale de ces différents secteurs demeure un défi à relever pour la majorité des cantons. L'analyse des données montre que les échanges entre les directions ou départements sont peu établis et qu'ils ont lieu plutôt de manière ponctuelle en fonction de certains projets. Alors que les mesures liées à la protection des enfants et des jeunes sont actuellement coordonnées par pratiquement tous les cantons et qu'elles représentent même le cœur des politiques de jeunesse des cantons romands, c'est au tour de la politique familiale ou encore des questions générales de société de donner un cadre plus global au domaine de l'enfance et de la jeunesse.

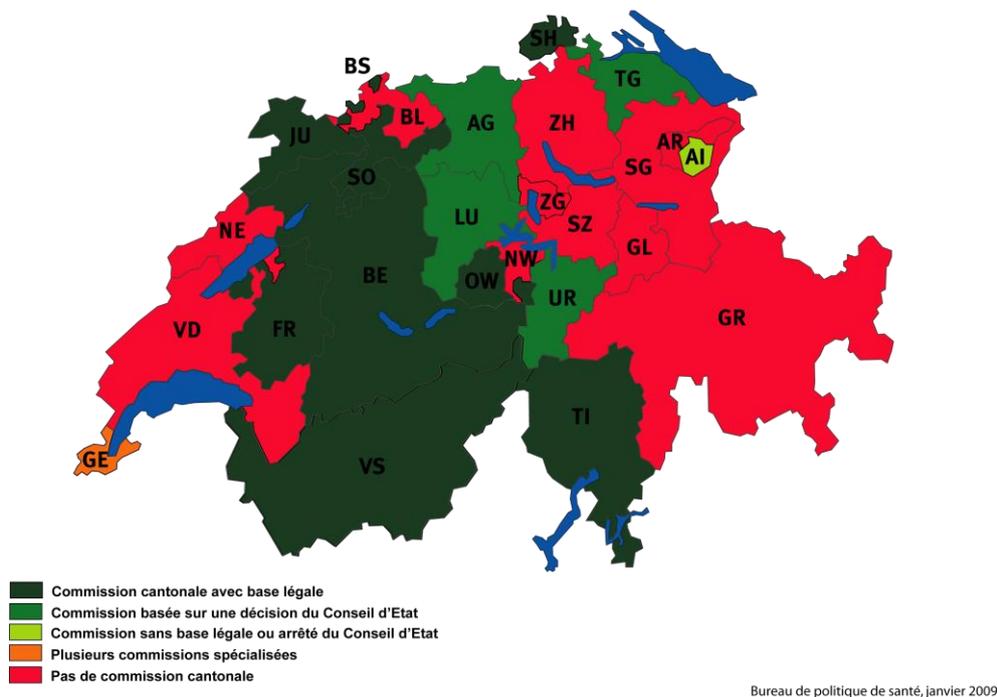
Commissions

Les normes de la CPEJ recommande à tous les cantons de créer une commission de l'enfance et de la jeunesse qui aborde les questions stratégiques et soutienne les responsables cantonaux de la promotion des enfants et des jeunes. Les tâches de coordination dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse sont exigeantes, d'où la nécessité d'une commission. L'avis d'expertes et d'experts du domaine est un avantage qui peut contribuer à l'échange d'informations, à la coordination des mesures et à la collaboration entre les différents départements ou cantons. Pourtant la moitié des cantons (AR, BL, GE, GL, GR, NE, NW, SG, SZ, VD, ZG, ZH) ne possède pas de commission qui coordonne, soutient et développe la politique de l'enfance et de la jeunesse au sein de l'administration cantonale et vers l'extérieur. Relevons que chaque district du canton de (ZH) possède sa propre commission spécifiquement compétente en matière d'aide et de protection de la jeunesse. Le canton de (GE) se compose de plusieurs commissions spécialisées mais aucune d'elles n'est responsable d'établir une politique globale. Ce rôle incombe actuellement à la cheffe de l'Office de la jeunesse qui comprend 900 collaboratrices et collaborateurs.

Dans dix cantons (AG, BE, FR, JU, LU, SH, SO, UR, VS et TI), le cahier des charges des commissions est clairement défini. En résumé, elles ont pour tâches de traiter les questions fondamentales liées

à la politique de l'enfance et de la jeunesse et de proposer au gouvernement de nouveaux moyens d'actions.

Carte 2: Commissions cantonales de l'enfance et de la jeunesse



Coordination à travers le soutien aux faïtières de jeunesse

Les cantons qui peuvent se prévaloir d'une politique active dans le domaine de la promotion de l'enfance et de la jeunesse ancrée depuis de nombreuses années, le doivent surtout à l'engagement des associations de jeunesse. Depuis des dizaines d'années, ces organismes qui représentent les enfants et les jeunes, se sont regroupés en faïtières dans certains cantons, comme c'est le cas dans les cantons de VD, GE, VS, ZH, TI ou BE et ont, par leur action de lobby, conduit à renforcer le rôle de l'Etat cantonal, dans un premier temps comme simple financeur, dans un second temps comme acteur et garant d'une nouvelle politique de la jeunesse. Si, dans le canton ZH, le travail de politique de jeunesse fourni par l'OKAJ a été reconnu par la signature d'un contrat de prestation, dans le canton de VD, le soutien financier au GLAJ-VD qui a cours depuis une vingtaine d'années, a permis son implication institutionnelle dans l'élaboration de la nouvelle loi sur l'enfance et la jeunesse. Les associations de jeunesse organisées au plan national ainsi que les faïtières cantonales de jeunesse sont membres du Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ) qui a fêté ses 75 ans l'an passé.

Plus récemment, le secteur de l'animation de jeunesse en milieu ouvert a lui aussi commencé à organiser sa coordination au niveau cantonal, puis au niveau fédéral avec la création de l'Association faïtière de l'animation de jeunesse (AFAJ). Dans le canton de (FR), il y a même deux faïtières de l'animation de jeunesse, l'une francophone (AFASC) et l'autre alémanique (VKJ). Il

n'existe pourtant pas de faîtière cantonale des associations de jeunesse qui pourrait jouer le rôle d'interlocuteur de l'Etat et de représentant des enfants et des jeunes du canton.

Tableau 5: Associations cantonales de jeunesse

Cantons	Association	Animation	Cantons	Association	Animation
AG	●	●	NW		
AI	●		OW		
AR	●		SG	●	●
BE	●	●	SH		●
BL		●	SO	●	●
BS		●	SZ		
FR		●	TG	●	●
GE	●	●	TI		
GL		●	UR		
GR		●	VD	●	●
JU			VS	●	●
LU		●	ZG		●
NE			ZH	●	●

Légende:

- Groupe de liaison des activités de jeunesse (GLAJ) - faîtière cantonale des associations de jeunesse
- Faîtière cantonale de l'animation de jeunesse en milieu ouvert
- Association faîtière pour le travail de jeunesse

Ressources liées à la promotion des enfants et des jeunes: taux d'activité et budget

L'analyse des taux d'activité des postes liés à la promotion des enfants et des jeunes montrent que la moitié des cantons sont conformes aux normes de la CPEJ, situées entre 50 et 250 pour cent. Les cantons ruraux de la Suisse centrale et orientale ainsi que (BL) (GR) et (NE)⁸ ne remplissent actuellement pas les conditions.

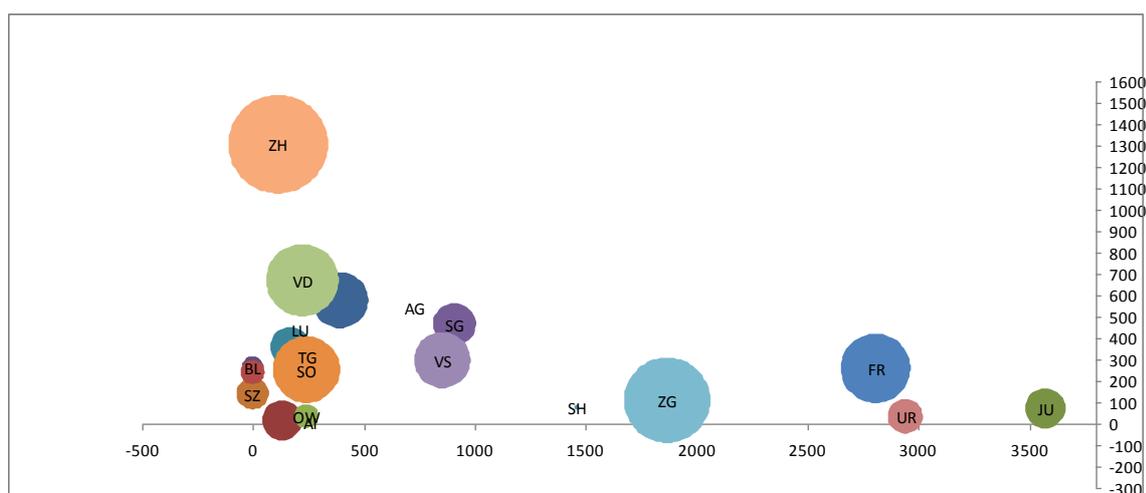
⁸ La nouvelle loi sur les activités de jeunesse extrascolaires prévue devrait permettre de créer un poste de responsable prochainement.

Tableau 6: Taux d'activité des postes cantonaux

Taux d'activité	Cantons classés selon les taux d'activité
Supérieur à 250	GE, ZH
Entre 50 et 250	BE, ZG, BS, TI, VD, FR, SO, AG, VS, SG, JU, LU
Entre 15 et 40	UR, SZ, OW, TG, AI, BL
0	AR, GL, GR, NE, NW, SH

Pour atteindre les buts visés dans le domaine de la promotion des enfants et des jeunes, outre les ressources humaines, des ressources financières variables sont investies en fonction des priorités de chaque canton. Le budget alloué dans les cantons-villes peuplés tels que (BS) et (GE) ou encore les cantons ayant de fortes rentrées fiscales comme (ZG), (BE)⁹ et (TI) est supérieur à la moyenne. Ces cantons-là ont des politiques financières incitatives pour encourager les communes à mettre en place des politiques de promotion et financent partiellement des infrastructures dans les quartiers et les communes. La création d'un fonds de projets (au min. de 5'000.- CHF et au maximum de 250'000 comme dans le canton du VS) peut également jouer le rôle de moteur. Ce moyen est utilisé par la moitié des cantons pour soutenir les projets des jeunes ou en faveur de la jeunesse. Certains ont même des fonds de soutien à des projets visant les enfants jusqu'à 12 ans. Dans les cinq cantons (AR), (GL), (GR), (NE) et (NW) qui ne possèdent pas de service institutionnalisé ainsi qu'à (SZ) et (TG), de telles activités n'obtiennent du soutien que ponctuellement.

Tableau 7: Taux d'activité et ressources financières



⁹ Dans le canton de Berne, le travail de jeunesse en milieu ouvert est financé au moyen de la péréquation financière. Les communes et le canton participent chacun à hauteur de 6.5 Mio. CHF au pot commun. Le concept de pilotage permet en outre de garantir qu'une offre cohérente, de qualité et durable est fournie sur tout le territoire cantonal dans le domaine du travail de jeunesse.

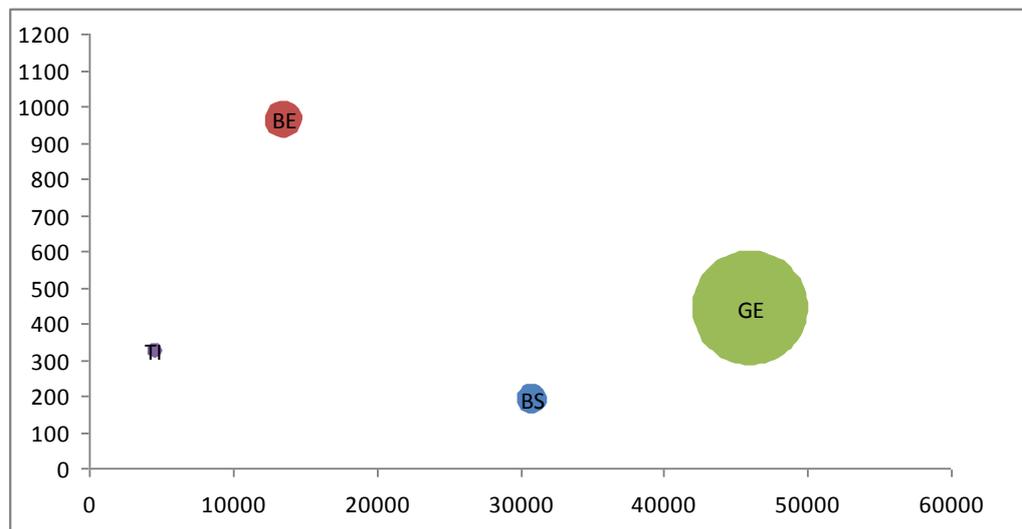
Légende:

Axe vertical: Nombre d'habitants

Axe horizontal: Ressources financières /1'000 habitants

Grandeur des bulles: Taux d'activité (en valeur absolue)

Tableau 8: Taux d'activité et ressources financières des quatre cantons-moteur



Légende:

Axe vertical: Nombre d'habitants dans le canton

Axe horizontal: Ressources financières /1'000 habitants

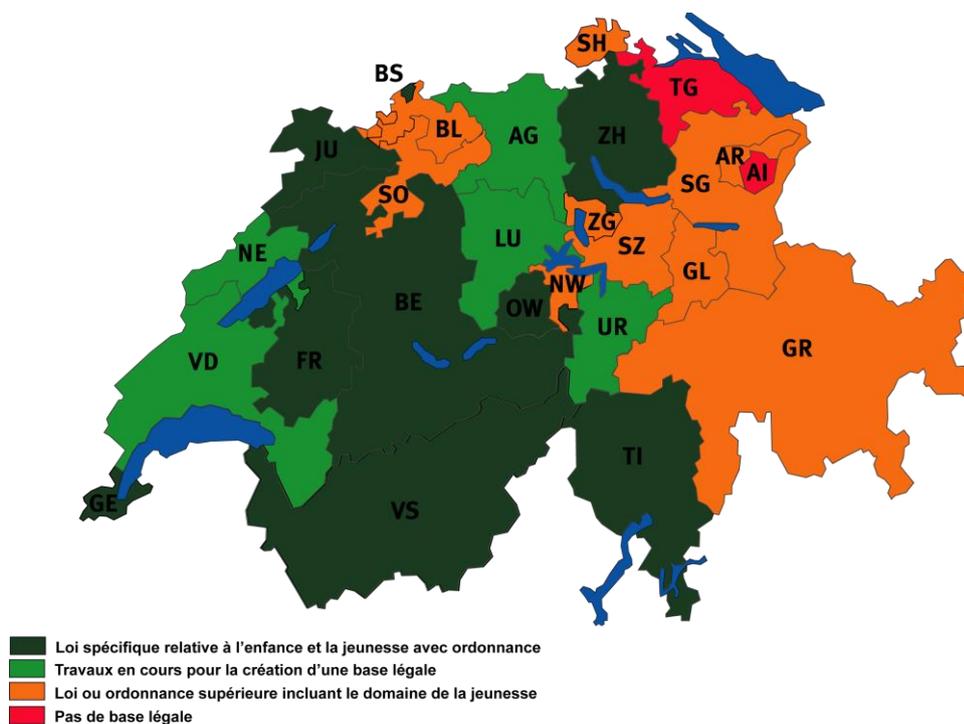
Grandeur des bulles: Taux d'activité (en valeur absolue)

Bases juridiques

Neuf cantons possèdent aujourd'hui des réglementations ancrées dans des lois spécifiques avec ordonnances d'application (JU, FR, BE, GE, VS, TI, OW et ZH). Dans les autres cantons, les bases juridiques de la promotion des enfants et des jeunes sont ancrées dans des articles de lois générales et/ou dans la constitution ou sont parfois inexistantes. L'analyse des données montre que différents cantons ne poursuivent formellement pas de politique d'encouragement de la jeunesse alors que les bases constitutionnelles existent. C'est pourquoi chaque canton devrait se doter d'une loi spécifique pour la politique de l'enfance et de la jeunesse de manière à établir durablement leurs stratégies envers les jeunes générations. D'autre part, les droits des enfants et des jeunes au sens de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant devraient figurer dans les constitutions cantonales. Relevons que les cantons de (FR), (VD), et (ZH) sont à cet égard exemplaires car leur constitution comprend un article sur la participation des enfants et des jeunes. Les nouvelles bases juridiques entrées en vigueur dans les cantons de (VS, 2000), (FR, 2007) et (JU, 2007) témoignent de la vision globale apportée par ces cantons en politique de l'enfance et de la jeunesse : elles règlent et coordonnent les activités des institutions actives dans le domaine de la jeunesse et celles liées au développement des ressources personnelles des enfants et des jeunes ; elles créent des organes

institutionnels tels que parlement ou conseil de jeunes et d'enfants, commission et poste de délégué-e à l'enfance et à la jeunesse¹⁰.

Carte 3 : Etat des bases légales dans les cantons



Bureau de politique de santé, janvier 2009

Instruments de pilotage, concepts et outils pratiques

La nécessité de développer des concepts et les principes de leur mise en œuvre sont actuellement plébiscités par tous les spécialistes du domaine. La recherche en science politique montre que les mesures spécifiques sont plus efficaces lorsqu'elles font partie de stratégies ou de concepts globaux. Il manque toutefois dans les deux-tiers des cantons des plans d'action directeurs qui précisent les buts, les prestations et les procédures à adopter et définissent un budget approprié pour la mise en œuvre.

De tels éléments contraignants, qui sont indispensables à ce qu'on nomme un « Policy-Design », devraient idéalement être créés, accompagnés, validés puis évalués par une commission de l'enfance et de la jeunesse. Ce n'est que de cette manière que les différents acteurs impliqués peuvent accorder leur violon et adopter une position commune.

Tâches

Dans la plupart des 15 cantons qui possèdent un poste doté au minimum d'un temps de travail de 40 pour cent - répondant ainsi aux recommandations de la CPEJ - les priorités sont principalement

¹⁰ La nouvelle loi de l'enfance et de la jeunesse du canton de VD qui devrait être adoptée dans le courant de l'année 2009 témoignent également de ce caractère global de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Une loi sur les activités de jeunesse extrascolaires est actuellement en chantier dans le canton de NE.

déterminées par le/la délégué -e. En raison de la diversité des organes compétents, les orientations et les thèmes traités sont différents. Dans plusieurs cantons, les délégués-es travaillent actuellement à la création de nouvelles bases juridiques, à l'élaboration de concepts ou de lignes directrices. Les bureaux actuellement en construction travaillent à la définition de leurs champs de compétences et d'actions. Comme dénominateur commun, il faut relever la mise en place de processus participatifs pour les enfants et les jeunes. De nouvelles formes de participation, telles qu'elles sont déjà largement pratiquées dans le milieu de l'animation de jeunesse ou du travail associatif de jeunesse, devraient être instaurées plus largement au niveau cantonal. La question est de savoir comment encourager les groupes à participer aux processus de décision démocratiques tout en prenant en considération les différences de genres, les trajectoires de migration, les caractéristiques ethniques ou les diverses compétences pour atteindre les groupes-cibles des enfants et des jeunes. Le meilleur moyen de donner aux enfants et aux jeunes la possibilité de former leur opinion est de les introduire d'abord dans les commissions communales de la jeunesse, puis dans la commission cantonale. Cette opportunité est encore trop rarement utilisée car à peine la moitié des cantons possèdent un organe compétent en la matière et six d'entre-deux permettent à des jeunes d'y siéger.

Parallèlement à l'accent mis sur les procédures participatives à mettre en œuvre, la gestion du savoir et la mise en ligne électronique d'informations concernant les enfants et les jeunes sont des activités privilégiées par les différents services spécialisés de promotion. En ce qui concerne l'offre de prestations, les services accordent une grande partie de leur temps à l'accompagnement de projets (soutien financier ou conseils) initiés, élaborés et mis en pratique par des enfants et des jeunes (voir tabl. 4). Mais les ressources manquent pour élaborer de nouveaux projets, par exemple sur les thèmes actuels de la promotion en fonction du genre, de la prévention de la violence, de l'intégration ou encore des relations entre générations. Ces différents domaines possèdent en général des organes compétents au niveau cantonal avec lesquels il serait intéressant d'entreprendre des collaborations. Les cantons qui possèdent depuis longtemps une politique active liée à la promotion des enfants et des jeunes ainsi que ceux qui la développent actuellement grâce à leurs nouvelles bases légales, se sont engagés de telles approches.

Tableau 9: Aperçu des fonds destinés au financement de projets en 2008

Cantons	Fonds 2008	Cantons	Fonds 2008
AG	●	NW	●
AI	●	OW	●
AR	●	SG	●
BE	●	SH	●
BL	●	SO	●
BS	●	SZ	●
FR	●	TG	●
GE	●	TI	●
GL	●	UR	●



Légende:

- Fonds existant
- Pas de fonds existant

1.2 Aperçu général de la promotion des enfants et de la jeunesse en Suisse

Prioritairement, cet état des lieux recense et rassemble sous forme synthétique des données des politiques de promotion des enfants et des jeunes menées par les cantons. Le rapport décrit et analyse leur politique sur le plan des structures, des financements, des mesures et des projets. L'inventaire donne aussi des indications concernant les acteurs les plus importants du secteur au niveau national et ouvre une fenêtre sur l'échelon communal avec dix communes sélectionnées pour leurs activités de promotion des enfants et des jeunes. Les données de référence ainsi que les résultats principaux de cette étude sont contenus dans le tableau suivant (voir tabl. 10).

Tableau 10: Vue d'ensemble de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse en Suisse

Niveau politique	Institutions et organisations	Actions et projets principaux	Exemples de bonnes pratiques/Innovations
Confédération	Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Administration du fonds de projets jeunesse découlant de la loi fédérale sur l'encouragement des activités de jeunesse (LAJ) 	- Travaux concernant la nouvelle loi sur l'encouragement des enfants et des jeunes (LEEJ) (Rapport: Politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse du 27.08.2008)
	Commission fédérale de l'enfance et de la jeunesse (CFEJ)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Séminaire de Bienne (tous les 2 ans) (But: réseautage et échange de savoirs), env. 200 participants-es ○ Rapports sur des thèmes actuels développés lors du Séminaire de Bienne 	- Fondements pour une politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse (Document stratégique, Rapport au Conseil fédéral 2000)
	Conseil Suisse des activités de jeunesse (CSAJ)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Projet de mentoring ○ Session fédérale des Jeunes ○ Action 72 heures 	<ul style="list-style-type: none"> - Manifeste pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse - Voilà (Projet de promotion de la santé et de prévention dans les camps de vacances) - Participation des jeunes au plan international

	Lobby Enfants Suisse	<ul style="list-style-type: none"> ○ Faire entendre la voix des enfants ○ Journée des droits de l'enfant ○ Réseau participation des enfants 	<ul style="list-style-type: none"> - Conférence suisse des enfants - Consultation juridique pour les enfants (droits de l'enfant)
	Pro Juventute	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conseils ○ Vacances pour les familles en difficultés financières ○ Fonds d'aide à la jeunesse ○ Centre de loisirs 	<ul style="list-style-type: none"> - Conseils et consultation téléphonique 147
	UNICEF Suisse	<ul style="list-style-type: none"> ○ Projets de parrainage ○ Campagnes et actions ○ Label « Commune amie des enfants » 	<ul style="list-style-type: none"> - Les villes de Lausanne et d'Yverdon font la procédure d'examen de leur prestations pour obtenir le label.
	Intermundo	<ul style="list-style-type: none"> ○ Echanges de jeunes ○ Jeunes en action ○ Standards de qualité 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordination suisse „JEUNESSE“ (dans le cadre du programme de mobilité des jeunes de l'UE)
	Fédération des parlements de jeunes	<ul style="list-style-type: none"> ○ Conseils, informations pour la constitution de nouveaux parlements 	<ul style="list-style-type: none"> - Guide pratique à l'intention des parlements de jeunes - Nouveaux projets liés à l'intégration des jeunes migrants
	Infoclic	<ul style="list-style-type: none"> ○ Information jeunesse ○ Projets en faveur de la participation des jeunes ○ Promotion nationale de l'enfance et de la jeunesse 	<ul style="list-style-type: none"> - „Jeunesse en action“, nouvellement aussi „Enfants en action“ - Service de conseils en matière de santé et de prévention sur internet www.tschau.ch
	Faîtière de l'animation de jeunesse en milieu ouvert (AFAJ)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Groupes de travail spécialisés et standards de qualité pour le travail de jeunesse en milieu ouvert (animation socioculturelle) ○ Conseils et réseautage 	<ul style="list-style-type: none"> - Offre de formations continues - Brochure: "L'animation jeunesse en milieu ouvert en Suisse : bases de réflexion pour décisionnaires et professionnels" - Brochure: "Lignes directrices pour la collaboration avec le travail de jeunesse en milieu ouvert"
Intercantonal	Conférence de la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Développement de standards en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse valables au plan national 	<ul style="list-style-type: none"> - Projet de monitoring intercantonal
	Conférence des délégués-es à l'enfance et à la jeunesse romande (CRDEJ)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Réseau de rencontres et d'échanges informel 	<ul style="list-style-type: none"> - la conférence va être institutionnalisée en 2010

Cantons	Commissions et Délégués-es à l'enfance et à la jeunesse	<ul style="list-style-type: none"> ○ Coordination globale ○ Réseau cantonal, régional et national - représentation ○ Conseil, documentation sur les offres, constitution de savoirs (enquêtes, états des lieux), travail de relations publiques et de communication ○ Elaboration et réalisation de projets ○ Administration de fonds de projets jeunesse 	<ul style="list-style-type: none"> - Co-financement par le canton et les communes de l'animation de jeunesse via une répartition des charges dans le canton de Berne - Nouveaux postes de délégués-es à l'enfance et à la jeunesse dans les cantons de FR et du JU (nouvelles bases légales), projet de postes similaires sur VD et NE (bases légales en élaboration) - Unités administratives unifiées dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons de BS et GE - Concept dans le domaine de l'animation de jeunesse dans le canton de BS - Lignes directrices dans le canton UR - Projet interdirectionnel „Unis contre la violence“ dans le canton de ZG
Communes et villes	Commissions communales de l'enfance et de la jeunesse, Délégués-es à l'enfance et à la jeunesse	<ul style="list-style-type: none"> ○ Animation en milieu ouvert pour les enfants et les jeunes ○ Soutien aux projets des jeunes, encouragement de la participation ○ Information et conseils ○ Développement de projets ○ Création d'infrastructures ○ Réseau local, régional et cantonal 	<ul style="list-style-type: none"> - Lignes directrices dans la commune de Kriens (LU) - Parlements / conseils d'enfants dans les villes de Berne et de Lausanne - Règlement sur la participation - Ville de St. Gall - Mega!phon: offre de la Ville de Zürich en matière de participation des enfants et des jeunes
	« Bureau des enfants » de la Ville de Bâle	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nombreux projets pour les enfants ○ Consultations juridiques pour les enfants ○ Théâtre forum sur les droits de l'enfant ○ Développement des quartiers 	<ul style="list-style-type: none"> - Assemblée d'enfants - Projet « Enfants impliqués » - Projet „Contrôle de la vitesse“
	Déléguée à l'enfance de la Ville de Lausanne	<ul style="list-style-type: none"> ○ Politique de l'enfance ○ Réseau ○ Accompagnement de projets 	<ul style="list-style-type: none"> - Projet „Pousses urbaines“ à Lausanne