



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Alex Pedrazzi

Politiques cantonales de promotion
de l'enfance et de la jeunesse :
Quels développements ?

Working paper de l'IDHEAP 8/2017
Unité Politiques sociales



UNIL | Université de Lausanne

Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique

IDHEAP

Master en administration publique (MPA)

Mémoire

Politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse :

Quels développements ?

Alex Pedrazzi

**Sous la direction de Monsieur Giuliano Bonoli
Sous la codirection de Monsieur Andreas Ladner
Avec l'expertise de Mme Martine Lachat**

**Working paper 8/2017
Unité Politiques sociales**

Lausanne, juin 2017

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL : <https://serval.unil.ch/>

Table des matières

1. INTRODUCTION	1
2. PROBLÉMATIQUE	1
3. LE CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF	2
3.1. UN ANCRAGE INTERNATIONAL	2
3.1.1. <i>Le rapport « L'UNESCO et la jeunesse »</i>	2
3.1.2. <i>La Convention internationale des droits de l'enfant (CDE)</i>	3
3.2. LA POLITIQUE FÉDÉRALE	4
3.2.1. <i>Les commissions</i>	4
3.2.2. <i>La Constitution</i>	5
3.2.3. <i>Les bases légales et les programmes fédéraux</i>	6
3.2.4. <i>Le « Rapport GUT »</i>	6
3.2.5. <i>Le « Rapport pour une politique de l'enfance et de la jeunesse »</i>	8
3.3. LES POLITIQUES CANTONALES	9
3.3.1. <i>La Conférence des délégué-e-s cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse</i>	9
3.4. DÉFINITION DU CONCEPT	10
3.5. ARRANGEMENT POLITICO-ADMINISTRATIF	10
4. CADRE THÉORIQUE	11
4.1. ÉTAT DE LA RECHERCHE	11
4.2. THÉORIES MOBILISÉES	11
4.2.1. <i>La pression des problèmes (problem pressure)</i>	11
4.2.2. <i>Les entrepreneurs publics (public entrepreneurs)</i>	12
4.2.3. <i>Les systèmes de coalition des causes (advocacy coalition frameworks - ACF)</i>	13
4.2.4. <i>Les dépendances au sentier (path dependency)</i>	16
4.2.5. <i>Les « soft laws »</i>	18
5. LES AXES DE RECHERCHE	18
5.1. LES QUESTIONS DE RECHERCHE	19
5.2. LES HYPOTHÈSES DE RECHERCHE	19
6. MÉTHODOLOGIE	19
6.1. DÉMARCHE COMPARATIVE D'ANALYSE DE DONNÉES	19
6.2. LES ÉTUDES DE CAS	20
7. ANALYSE ET RÉSULTATS	21
7.1. ANALYSE DU NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT	21
7.1.1. <i>Position du délégué cantonal à la promotion de l'enfance et de la jeunesse</i>	23
7.1.2. <i>Ancrage dans la constitution cantonale</i>	24
7.1.3. <i>Ancrages dans les bases légales</i>	24
7.1.4. <i>Commission de la jeunesse et parlement/conseil/forum des enfants et des jeunes</i>	25
7.1.5. <i>Mission/Charte</i>	25
7.1.6. <i>Résultats</i>	26
7.2. ÉTUDES DE CAS	29
7.2.1. <i>Bâle-Ville</i>	30
7.2.2. <i>Tessin</i>	32
7.3. RÉSULTATS DE LA DEUXIÈME QUESTION DE RECHERCHE	37
7.4. RÉSULTATS DE LA TROISIÈME QUESTION DE RECHERCHE	40
8. CONCLUSIONS	43
8.1. RETOUR THÉORIQUE	43
8.1.1. <i>Explication du phénomène de développement</i>	43

8.1.2.	<i>Les facteurs de réussite</i>	45
8.2.	RECOMMANDATIONS	46
8.2.1.	<i>Légitimer</i>	46
8.2.2.	<i>Coaliser pour agir</i>	46
8.2.3.	<i>Favoriser l'entrepreneuriat</i>	47
8.3.	LIMITES DE L'ÉTUDE.....	47
8.4.	NOTE CONCLUSIVE	47
9.	BIBLIOGRAPHIE	I
	ANNEXE 1 LES 26 PORTRAITS CANTONAUX	IV
	ANNEXE 2 LISTE DES ACTEURS INTERVIEWÉS ET GUIDE D'ENTRETIEN	XIV
	STRUCTURÉS MANAGEMENT, MAIS POUR COMPRENDRE LES « SYSTÈMES DE CROYANCE » QUI EXISTENT ACTUELLEMENT.	XV

Pour faciliter la lecture du document, le masculin générique est utilisé pour désigner les deux sexes.

Résumé

Le présent travail de mémoire commence par décrire le contexte politico-administratif dans lequel s'inscrivent « les politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse » pour en proposer un concept général. Trois théories sont mobilisées par la suite dans le but d'étudier les développements des administrations cantonales dans le domaine de l'encouragement aux activités de jeunesse extrascolaires.

Tout d'abord, la partie consacrée à l'analyse porte sur les niveaux de développement des dispositifs institutionnels de l'ensemble des cantons de Suisse.

Puis, deux études de cas sont menées sur les cantons de Bâle-Ville et du Tessin qui mettent en exergue les acteurs qui participent au développement des politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que le rôle joué par l'opinion publique.

La conclusion porte enfin sur les facteurs de développement identifiés permettant de proposer des recommandations aux autorités politico-administratives des cantons.

1. Introduction

L'UNESCO, en 1964, relève l'importance d'une éducation extrascolaire complémentaire à celle des écoles. Les activités de jeunesse extrascolaires visent alors à responsabiliser les enfants et les jeunes dans un contexte de changements sociaux qui peuvent engendrer marginalisation et violence. En 2010, le « Message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires » fait toujours état d'une évolution de la société et se réfère aux exigences grandissantes auxquelles sont confrontées les jeunes générations. En 2016, la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS) publie des « Recommandations pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse » destinées aux autorités politico-administratives des cantons incluant des objectifs relevant de la promotion, tels que la « participation » et l'« encouragement » des enfants et des jeunes.

D'après de multiples sources, la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse est confrontée en permanence à des besoins de développement. Ce travail de mémoire s'inscrit par conséquent dans l'intention de comprendre ces développements qui dynamisent – et ont dynamisé - les activités des administrations cantonales dans le cadre de la mise en place de leurs politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Après une partie descriptive du contexte politico-administratif qui caractérise ces politiques publiques, nous en proposons un concept général à exploiter dans notre étude. Nous établissons, par la suite, un cadre théorique nous permettant d'expliquer les processus de développement en lien avec trois principes : la « pression des problèmes », les « entrepreneurs publics », ainsi que les « systèmes de coalitions des causes ». La méthodologie qui structure notre démarche est de type qualitatif et repose sur des enquêtes documentaires et des entretiens semi-directifs.

Dans un premier temps nous analysons ainsi, les différences de développement des vingt-six cantons en matière de politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse, sur la base des travaux de la Conférence des délégué-e-s à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ). Nous poursuivons ensuite notre recherche à travers des études de cas des cantons de Bâle-Ville et du Tessin, dans le but de comprendre quels acteurs participent - et de quelle manière - au développement des politiques cantonales. Nous nous questionnons également sur l'impact exercé par l'opinion publique dans le cadre de leur déploiement.

En conclusion et selon les résultats, nous formulons des recommandations à l'attention des autorités politico-administratives en charge des politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

2. Problématique

Les prémisses des politiques cantonales de l'enfance et de la jeunesse se dessinent dès le début du XXe siècle. Avec l'entrée en vigueur du Code civil en 1912, la Suisse se dote des dispositifs juridiques qui permettent aux autorités compétentes de mettre en place des mesures de tutelle. Cette précocité donne d'ailleurs la fausse impression que la protection de l'enfance a toujours existé.

À partir des années 1960 et 1970, les différents acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse commencent à poser les fondements – au travers de rapports, de bases légales ou encore de commissions – d'une politique de type communautaire qui a comme but originel de garantir la

cohésion sociale au travers de la participation active des enfants et des jeunes aux affaires de la vie sociale et politique. Émerge alors la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Quelques dizaines d'années plus tard, une grande partie des cantons ont adopté, sous une forme ou l'autre, une politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse. Si les formes de cette dernière diffèrent, l'ambition reste commune. Elle vise en effet le développement harmonieux des enfants et des jeunes en les aidant à devenir des adultes conscients et responsables, ainsi qu'en les sensibilisant aux risques qu'ils pourraient encourir. De par les prestations qu'elle développe, cette politique publique vise la participation des enfants et des jeunes à la vie sociale et politique, l'apprentissage progressif de l'indépendance, de l'autonomie, et de la responsabilité en dehors des lieux de formation traditionnels.

Toutefois, un rapide tour des cantons permet de constater une profonde hétérogénéité dans la mise en œuvre de cette ambition. Ainsi, sur des éléments aussi fondamentaux que l'ancrage constitutionnel de cette notion, la présence d'une base légale spécifique, l'instauration d'une commission ou encore la mise en place d'un parlement de jeunes, les pratiques diffèrent. Si certaines disparités peuvent s'expliquer par des traditions administratives autochtones ou des différences culturelles, d'autres trahissent des niveaux de développement inégaux.

Dès lors, nous nous posons la question de départ suivante :

« Comment expliquer les différences de développement des politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse ? »

3. Le contexte politico-administratif

Les politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse surgissent sur la scène internationale et entament leur développement en Europe dans les années 1960 et 1970. La Suisse ne fait pas exception, et durant cette période elle met en œuvre les prémices d'une politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral et cantonal.

Dans ce chapitre sont donc passés en revue les rapports en faveur d'une politique destinée aux enfants et aux jeunes, mais également les appuis juridiques et les commissions mis en place à cet effet. Nous relevons ainsi les principes stratégiques et opérationnels qui en régissent le développement au niveau international, fédéral et cantonal.

Ce faisant, nous inscrivons la promotion de l'enfance et de la jeunesse dans un contexte politico-administratif large afin d'en proposer, pour conclure, un concept général.

3.1. Un ancrage international

3.1.1. Le rapport « L'UNESCO et la jeunesse »

En 1964, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la Science et la Culture (UNESCO) présente aux participants à la Conférence internationale sur la jeunesse le rapport « L'UNESCO et la jeunesse ». Ce dernier vise à présenter les idées, les projets, ainsi que les programmes en lien avec les activités extrascolaires de la jeunesse envisagées dès 1950. Les besoins de l'enfance et de la jeunesse y sont considérés dans une société en pleine évolution socio-technologique. Dès cette

époque, les offres éducatives complémentaires à celles de l'instruction publique sont examinées et abordées.

Ce document, pionnier en la matière, pose le constat d'une jeunesse qui prend une place et une importance croissantes au sein de la société ; de plus, il relève la nécessité de développer une éducation extrascolaire d'utilité publique qui se veut complémentaire à l'école, « à l'ère des changements profonds dans la vie sociale »¹ et participative, afin de préparer les jeunes « à toutes leurs responsabilités civiques »². Concrètement, l'UNESCO cherche des réponses aux problèmes d'intégration à la communauté rencontrés par les enfants et les jeunes, qui se manifestent notamment à travers des inadaptations sociales qui renforcent les phénomènes de violence juvénile.

Par la suite, ce constat est corroboré par les événements de contestation de mai 68, conduits principalement par les jeunes générations qui visent une rupture avec la société « traditionnelle » aux niveaux culturel, social et politique. Les organisations actives revendiquent des dynamiques sociales antiautoritaires et autonomes et contestent fortement les autorités en place à l'époque.

La prise de conscience des États d'une jeunesse qui prend ses distances et conteste les pouvoirs politico-administratifs établis alimente les débats en faveur de l'élaboration de politiques publiques destinées à la jeunesse au niveau international.

3.1.2. La Convention internationale des droits de l'enfant (CDE)

En 1989, l'Organisation des Nations Unies conclut une Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Dans son préambule, la CDE mentionne son objectif essentiel, à savoir « qu'il importe de préparer pleinement l'enfant à avoir une vie individuelle dans la société »³. Par la notion d'« enfant », elle entend désormais tout être humain âgé de moins de 18 ans, sujet de droit et dont l'intérêt supérieur est un principe fondamental.

Cette base légale se structure autour de 54 articles et fixe les conditions cadres pour les autorités judiciaires, politiques et administratives des États, afin que les droits de « leurs » enfants soient respectés. La CDE fournit de cette manière des lignes directrices pour le développement de toute politique de l'enfance et de la jeunesse, y compris dans le domaine de la promotion.

Le droit d'exprimer librement son opinion et la possibilité d'être entendu dans toute procédure (judiciaire ou administrative) l'intéressant est reconnu à chaque enfant aux articles 12 et 13. La liberté d'expression, le droit de rechercher, de répandre des informations et des idées sous les formes choisies par l'enfant sont désormais inaliénables. En outre, selon l'article 17, la production d'informations adéquates doit être encouragée par les États.

Les articles 14, 15 et 16 reconnaissent les libertés de pensée, de conscience et de religion, ainsi que la liberté d'association et de réunion, lesquelles doivent être encouragées également par les institutions. De plus, il est précisé que l'enfant a le droit à sa vie privée, cette dernière doit être protégée de toute immixtion arbitrale, notamment par les pouvoirs publics.

¹ UNESCO, 1964, page 2.

² Ibidem.

³ Convention relative aux droits de l'enfant, 1989.

La préparation de l'enfant « à assumer des responsabilités de la vie », évoquée déjà dans les premiers textes de l'ONU relatifs à la jeunesse, sont repris à l'article 28, let. b, alors que l'alinéa précédent précise que l'éducation doit favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant selon ses potentialités. L'article 31 fixe le droit aux loisirs (et au repos), entendus comme activités de jeu et de récréation, inscrites dans la vie culturelle et artistique du pays.

Les États-membres doivent, en outre, déployer tous les moyens appropriés afin de garantir le principe de l'égalité de traitement et l'égalité des chances.

Enfin, les articles 19, 24 et 34 régissent des buts préventifs en reconnaissant le droit de jouir du meilleur état de santé possible, d'être protégé de toute forme de violence, mais également des risques liés à l'utilisation de produits stupéfiants.

En ratifiant la Convention, les États-membres s'engagent donc à mettre en place des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse. L'Assemblée fédérale adopte ce texte de loi le 12 décembre 1996, il entre en vigueur l'année suivante.

3.2. La politique fédérale

L'émergence et le développement de la politique fédérale de promotion de l'enfance et de la jeunesse se structure autour de plusieurs éléments. Une commission instituée par le Conseil fédéral en 1971 marque le début des travaux. Trois articles constitutionnels, une base légale, ainsi que différents rapports de l'administration fédérale, se rajoutent ensuite à ce groupe de travail.

Dès l'élaboration du premier document, le rapport Gut de 1973, relève le rôle d'une politique qui vise à donner du soutien aux activités de jeunesse extrascolaires aux niveaux cantonaux, communaux et international. De ce fait, des compétences sont également attribuées aux cantons et aux communes.

En l'espace de 19 ans, entre 1971 et 1989, la Confédération se dote d'un dispositif institutionnel toujours d'actualité.

3.2.1. Les commissions

Une commission d'experts du Département fédéral de l'intérieur est créée en 1971 dans le but de définir les contours d'une politique de la jeunesse. Le groupe est composé de représentants des associations de jeunesse, de professionnels du domaine, du monde académique, d'acteurs politiques nationaux, cantonaux et communaux, ainsi que de journalistes. Les résultats de ses travaux sont retranscrits dans le « Rapport Gut » du 16 juillet 1973.

En 1978, le Conseil fédéral institue la Commission fédérale pour la jeunesse, qu'il renommera en 2003 Commission fédérale de l'enfance et la jeunesse (CFEJ). Elle est composée d'experts traitant des questions liées à l'enfance et à la jeunesse. Son mandat est de conseiller le Conseil fédéral, d'observer la situation des enfants et des jeunes et, au besoin, de proposer des mesures, ainsi que de sensibiliser l'opinion publique aux attentes et aux besoins des enfants et des jeunes. La CFEJ est inscrite à l'article 22 de la loi fédérale sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse.

3.2.2. La Constitution

La politique fédérale de l'enfance et de la jeunesse trouve ses fondements aux articles 11⁴, 41⁵ et 67⁶ de la Constitution fédérale. Ils régissent les principes de protection, d'encouragement et d'autodétermination des enfants et des jeunes, ainsi que les responsabilités de la Confédération dans ces domaines. Ceux-ci sont constamment sujets à débat et peuvent évoluer dans le temps.

Le 12 mars 2007, la députée du Conseil National Viola Amherd dépose une initiative parlementaire (07.402) demandant de « passer d'une politique de l'enfance et de la jeunesse actuellement fragmentée à une politique globale » à travers une modification de la Constitution par le rajout d'un alinéa 1 bis de l'article 67 visant à attribuer à la Confédération la compétence de légiférer en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

En novembre de la même année, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du National décide de lui donner suite. Le principe d'égalité de traitement est évoqué comme un impératif face à « la pratique fragmentée dans le domaine de la politique de l'enfance et au manque de vision d'ensemble et de stratégie globale. Ainsi, certains jeunes sont aujourd'hui clairement préférentiels par rapport à d'autres, en fonction de leur canton ou de leur commune. Le degré de protection, d'encouragement et de participation des jeunes et des enfants varie énormément selon le lieu »⁷.

Dans le cadre de la consultation, fixée entre le 12 novembre 2012 et le 22 février 2013, dix cantons⁸ - essentiellement romands - soutiennent l'initiative ; quatorze⁹ la rejettent et deux la soutiennent partiellement¹⁰ ou proposent un contre-projet plus contraignant¹¹.

Le 21 août 2013, le Conseil fédéral propose de ne pas entrer en matière au vu des nombreuses mesures mises en place les 5 années précédentes. Il évoque notamment deux programmes fédéraux visant à mieux prévenir les comportements de violence, les risques liés à l'utilisation des médias sociaux, une nouvelle Loi fédérale sur l'encouragement à l'enfance et à la jeunesse, une nouvelle plateforme à disposition des professionnels pour les échanges d'informations et d'expériences, ainsi que des accords contractuels entre la Confédération et les cantons pour le développement de leurs politiques cantonales respectives.

⁴ Article 11 de la « Protection des enfants et des jeunes.

1 Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.

2 Ils exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement. ». LEEJ, 2010.

⁵ Article 41 al. 1, let. f LEEJ : « La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée à ce que : [...] les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique. ». Ibidem.

⁶ Art. 67 Encouragement des enfants et des jeunes.

1 Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons tiennent compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes.

2 En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes. ». Ibidem.

⁷ Intervention parlementaire de M. Reynard Mathias du 5 mai 2015.

⁸ LU ; FR ; BS ; BL ; SH ; TI ; VS ; NE ; GE ; JU

⁹ ZH ; BE ; SZ ; OW ; NW ; GL ; ZG ; SO ; AR ; AI ; SG ; GR ; AG ; TG

¹⁰ UR

¹¹ VD

En 2015, le Conseil fédéral reconfirme cet avis aux deux chambres fédérales. Les compétences des cantons et des communes continuent ainsi d'être incontournables pour le développement d'une politique d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse.

3.2.3. Les bases légales et les programmes fédéraux

En 1989 entre en vigueur la loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires (Loi sur les activités de jeunesse, LAJ). Le message qui l'accompagne, relève entre autres, que la politique incombe, au premier chef, aux cantons et aux communes.

En 2013, la loi est abrogée au vu de l'évolution de la société, de l'économie, de la technologie, ainsi que des nouveaux problèmes rencontrés par les jeunes, largement thématiques par les acteurs politiques et médiatiques. Dans le cadre de la nouvelle 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, 2013), le rôle de la Confédération est précisé et renforcé. La politique fédérale dispose désormais de moyens supplémentaires, y compris celui de soutenir les cantons, les communes, et les partenaires privés, notamment par l'octroi de subventions selon des conventions contractuelles.

Au vu de ce qui précède, depuis l'entrée en vigueur de la LEEJ et en vertu de son article 26, la Confédération a déjà soutenu une bonne partie des cantons¹² dans le développement de leur politique de l'enfance et de la jeunesse respective, cela au travers de conventions-programmes, sous conditions d'atteindre des objectifs stratégiques fixés en commun, permettant de bénéficier d'une aide financière¹³. Selon ce même principe, des projets peuvent être portés par les cantons, les communes ou des partenaires privés¹⁴.

De plus, les programmes fédéraux « Jeunes et Violence » et « Protection de la jeunesse face aux médias et compétences médiatiques (Jeunes et Médias) », développés en complément à la nouvelle base légale et mis en œuvre entre 2010 et 2015, visent à répondre à un regain d'attention aux nouvelles formes de violence juvénile. Sont mis en cause « le vandalisme, les actes de violence commis par les jeunes dans l'espace public - notamment dans les villes et les agglomérations, le harcèlement à l'école, la violence sexuelle entre adolescents et les risques liés à l'utilisation des médias numériques »¹⁵.

3.2.4. Le « Rapport GUT »

Le « Rapport GUT: réflexions et propositions concernant une politique suisse de la jeunesse ». Ce document de 1973 repose sur une étude menée par un groupe composé d'acteurs politiques, de fonctionnaires de l'administration publique, de représentants des associations de jeunesse, de professionnels en lien avec les enfants et les jeunes, ainsi que d'acteurs académiques et des médias.

¹² BL ; BE ; FR ; LU ; NE ; SG ; SH ; SZ ; UR ; VS ; VD

¹³ Article 26 LEEJ : « Disposition transitoire ».

1 La Confédération peut, pendant huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, allouer aux cantons des aides financières pour des programmes visant à constituer et à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse.

2 Les aides destinées à de tels programmes sont convenues par contrat. Le contrat porte notamment sur les objectifs fixés conjointement par la Confédération et le canton et sur la participation financière de la Confédération. »

¹⁴ Article 11 LEEJ.

¹⁵ CONSEIL FEDERAL, 2015. *Jeunes et violence*.

Le « Rapport Gut » attribue à l'État fédéral la responsabilité de « s'occuper des problèmes de la jeunesse »¹⁶, et est le premier à se référer, au niveau des institutions politico-administratives suisses, à la notion de politique de la jeunesse.

Son analyse de la jeune génération fait état d'un malaise social qui la touche, dans cette Suisse des années 1970. Il se manifeste, d'après ses auteurs, par une contestation des valeurs et des institutions du pays, par le refus d'assumer des responsabilités vis-à-vis de celles-ci, et par une hausse de la marginalisation et de la toxicomanie.

Pour les auteurs du rapport, cette situation est liée aux « problèmes relationnels » des jeunes qui se manifestent dans les processus d'intégration à la société des années 1970. Il existe en effet un « profond fossé qui sépare les générations »¹⁷ de l'avant et de l'après deuxième guerre mondiale. Selon le rapport, la socialisation des jeunes repose désormais sur la consommation, les technologies et les communications de masse. Dans ce contexte les appuis de la famille et de l'école s'avèrent insuffisantes. De nouveaux moyens d'éducation, à travers la mise en place de loisirs et d'activités des organisations de jeunesse, doivent être mobilisés afin de renforcer la participation, l'engagement et l'intégration sociale et politique des jeunes générations à la « vie de l'État » et dans les sphères traditionnelles que sont la famille, l'école et l'église.

Dans sa deuxième partie, le rapport propose des mesures pour une politique fédérale de la jeunesse qui contribuerait à faire sortir cette dernière de la marginalisation et de l'amener à mieux faire valoir ses intérêts et devenir une force politique. Pour ce faire, les autorités fédérales doivent avoir une meilleure connaissance des aspirations et besoins de la jeunesse.¹⁸

Au vu de ce qui précède, le groupe d'étude recommande de nommer, de manière urgente, un « délégué du Conseil fédéral aux problèmes de la jeunesse ». Ce haut-fonctionnaire émettrait des avis sur les dispositifs adoptés par l'exécutif fédéral, renseignerait ce dernier au sujet de la jeunesse, présenterait des propositions, observerait les activités de la Confédération sous l'angle des répercussions sur la jeunesse, constituerait et tiendrait à jour une documentation sur les actes législatifs concernant la jeunesse et, enfin, fournirait des rapports relatifs à la situation de la jeunesse en Suisse. Le délégué du Conseil fédéral aux problèmes de la jeunesse serait en outre un « canal » de communication entre la jeunesse et les autorités. Il serait soutenu, dans le cadre de ses activités, par une commission consultative composée de jeunes, d'adultes représentants les milieux académiques, de politiques, ainsi que de représentants des institutions de la jeunesse.

Par ailleurs, le rapport estime qu'une politique fédérale de la jeunesse doit reposer sur des fondements scientifiques solides. Est ainsi proposé la création d'un « institut de recherche sur la jeunesse », ainsi qu'un « service de documentation sur les questions de la jeunesse ».

Enfin, un renforcement de la formation politique et de l'instruction civique est demandé, dans le cadre duquel le jeune serait notamment informé de ses droits. L'accent est aussi mis sur la formation de dirigeants et d'animateurs dans le domaine extrascolaire, sur le soutien aux organisations de jeunesse et au Cartel suisse des associations de jeunesse (CSAJ). Les expériences pilotes en matière d'éducation informelle dans les régions défavorisées devraient être encouragées, tout comme la possibilité pour les jeunes de participer activement aux médias, au travers de la presse, la télévision

¹⁶ GUT, 1973. Page 9.

¹⁷ Ibidem. Page 40.

¹⁸ « [...] les autorités supérieures de la Confédération doivent, indépendamment et à côté de l'activité des cantons et des communes, se préoccuper constamment des vœux et des idées de la jeunesse. » GUT, 1973. Page 55.

et la radio. Les échanges entre la jeunesse suisse et internationale doivent être soutenus, et une campagne permettant aux jeunes de faire part de leurs problèmes et de leurs besoins devrait être menée à l'échelle nationale.

Dans le Rapport GUT, les cantons sont identifiés comme des acteurs incontournables de la politique de l'enfance et de la jeunesse; ils constituent ainsi un relai entre la Confédération et les communes.

3.2.5. Le « Rapport pour une politique de l'enfance et de la jeunesse »

En 2008, le Conseil fédéral présente le *Rapport pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse*. Le document répond à trois postulats présentés aux Chambres fédérales et explicite les trois piliers sur lesquels repose la politique fédérale de l'enfance et de la jeunesse : protection, promotion et participation.

La « protection comprend toutes les mesures qui visent à protéger la santé et l'intégrité physique, psychique et sexuelle »¹⁹. La protection de l'enfance et de la jeunesse est mise en œuvre au niveau cantonal. Durant ces dernières années, ce domaine a connu un développement important, mais aussi très différencié.

L'« encouragement : s'entend comme l'encouragement des enfants et des jeunes à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables, ainsi que le soutien en vue de leur intégration sociale, culturelle et politique. » Il « a pour but de créer un cadre général favorable à l'épanouissement des enfants et des jeunes. »²⁰. Au niveau national, la promotion s'articule notamment autour des anciennes lois fédérales « sur le soutien aux activités de jeunesse extrascolaires » (LAJ) et « encourageant la gymnastique et les sports » qui permettent à la Confédération de soutenir financièrement les organisations de jeunesse suprarégionales, ainsi que d'organiser les activités « Jeunesse + Sport ». Il s'agit, dans ce domaine aussi, d'une compétence des cantons et de communes, peu développée, sauf dans la mise en œuvre des programmes « Jeunesse + Sport ». Il est intéressant de relever que la mesure principale indiquée pour renforcer l'encouragement consiste en la révision de la LAJ, notamment pour y inclure le soutien aux activités d'animation en milieu ouvert. Cette modification vise à tirer profit du potentiel d'intégration de ces activités, particulièrement en termes de prévention primaire des risques rencontrés par les enfants et les jeunes.

La « participation : signifie la possibilité pour les enfants et les jeunes d'influer, en tant que groupe d'intérêts et moyennant les formes de participation appropriées, sur les processus (politiques) de planification et de décision. »²¹. À la dimension collective se rajoute l'individuelle, qui reconnaît le droit d'être entendu à l'enfant dans le cadre d'une procédure civile, pénale ou administrative concernant sa situation personnelle. Selon la LAJ, les organisations de jeunesse ont le droit d'être consultées quant aux dispositions d'exécution de cette base légale. La Confédération soutient également une Session annuelle des jeunes, coordonnée par le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ), composée de 200 jeunes entre 17 et 21 ans qui traitent de sujets de l'actualité politique nationale. Les pétitions élaborées par ce forum sont transmises aux Commissions compétentes des Chambres qui statuent par la suite sur ces dernières durant leurs séances régulières.

¹⁹ CONSEIL FEDERAL, 2008. *Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse*. Page 16.

²⁰ Ibidem. Page 21.

²¹ Ibidem. Page 25.

3.3. Les politiques cantonales

À partir des années 1970, les politiques de la promotion de l'enfance et de la jeunesse connaissent également un développement au niveau des cantons. En témoignent les dispositions de la loi fédérale qui permettent de soutenir des politiques cantonales, dont le développement est toujours en cours.

Cependant, si, comme relevé dans le cadre de l'initiative parlementaire de la députée Viola Amherd de 2007, le système fédéraliste implique des disparités dans le développement des politiques cantonales, ces dernières présentent alors un « dénominateur commun » aux niveaux structurels et fonctionnels.

3.3.1. La Conférence des délégué-e-s cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse

La Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales a mis en place une conférence technique chargée de la coordination intercantonale afin de soutenir et d'harmoniser les politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse : la CPEJ. Cet organisme a pour but de favoriser l'échange d'expériences entre les responsables cantonaux.

Les standards en matière de promotion de l'enfance et de la jeunesse

En 2008, la CPEJ édite des standards en matière de bonnes pratiques dans le domaine de la promotion de l'enfance et de la jeunesse. Ces politiques publiques doivent en effet reposer sur un cadre légal, une charte ou un programme, des processus participatifs à disposition des enfants et des jeunes, un délégué à l'enfance et à la jeunesse, des processus de « mise en réseau », une commission de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que sur des ressources financières.

Dans la planification de leurs politiques de promotion, la plupart des cantons se dotent d'un ancrage constitutionnel, d'une base légale « ad hoc », d'une commission consultative, de même que d'une mission ou d'une stratégie.

Les recommandations pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les Cantons

En 2016, la CDAS édite des recommandations destinées aux autorités politiques cantonales en charge du développement de leurs politiques de l'enfance et de la jeunesse qui s'articulent autour de trois axes : la « réglementation et planification » ; l'« organisation » et les « prestations ».

La « réglementation » et la « planification » sont les outils qui permettent la création des conditions-cadres des politiques. Ces bases doivent proposer « des occasions d'apprentissage et des expériences formatrices hors du cadre scolaire, ainsi que des conseils et du soutien en cas de crise ou de circonstances difficiles »²².

En outre, l'« organisation » et les responsabilités des cantons doivent être clairement définies et connues par les usagers, lesquels doivent pouvoir bénéficier d'une organisation conviviale.

²² CDAS, 2016. *Recommandations pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons*. Page 23.

Les « prestations » comprennent des mesures d'encouragement, de participation et de prévention destinées à tous les enfants et jeunes, ainsi qu'à leurs familles. Comme exemples concrets nous trouvons : la sensibilisation aux droits de l'enfant, l'animation enfance et jeunesse et l'encouragement social et politique sous diverses formes participatives. Les prestations qui en découlent doivent être garantes de qualité et reposer sur un degré de différenciation suffisamment élevé afin d'apporter une réponse efficace aux différents besoins culturels, artistiques, sportifs et sociaux dans le cadre des activités extrascolaires de tout enfant et jeune. De plus, ces prestations doivent être connues, notamment par les enfants et les jeunes, tout comme les droits dont ils disposent. Elles doivent être financièrement abordables afin de garantir – à l'image de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans sa globalité – une égalité des chances réelle.

3.4. Définition du concept

Comme nous venons de le voir, le domaine de la promotion de l'enfance et de la jeunesse s'est construite dans un contexte international, fédéral et cantonal. Il n'en ressort pas pour autant une vision claire et consensuelle. Pour les besoins de ce travail, nous avons donc jugé indispensable d'arrêter précisément les contours d'une politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse, qui se voudrait une synthèse des définitions précédentes.

La politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse est une politique sociale active²³, destinée prioritairement aux enfants et aux jeunes jusqu'à 25 ans, qui vise leur développement harmonieux en les aidant à devenir des adultes conscients et responsables, ainsi qu'en les sensibilisant quant aux risques qu'ils pourraient encourir.

Les prestations qu'elle développe visent la participation des enfants et des jeunes à la vie sociale et politique et l'apprentissage progressif de l'indépendance, de l'autonomie et de la responsabilité en dehors des lieux de formation traditionnels.

3.5. Arrangement politico-administratif

Les dispositifs politico-administratifs de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse sont multiniveaux.

Au niveau international, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant définit le cadre dans lequel toute politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large doit s'inscrire.

Une loi fédérale sur l'encouragement à l'enfance et à la jeunesse vise le soutien des cantons, des communes et des organisations non-gouvernementales qui participent à la mise en place d'une politique de l'enfance et de la jeunesse. Au niveau fédéral, la coordination revient à l'Office fédéral des assurances sociales, Domaine famille, Générations et société, Secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse.

Le rôle des cantons consiste à coordonner, fédérer et accompagner les différents acteurs publics, associatifs et privés autour d'un projet, d'un objectif ou d'une cause en lien avec la promotion des enfants et des jeunes. Les standards CPEJ de la promotion de l'enfance et de la jeunesse en Suisse de 2008 recommandent aux autorités politico-administratives cantonales un ancrage

²³ Concept d'« État social actif » développé par VIELLE, PORCHET, CASSIERS (2005) qui est une évolution de l'État providence qui vise à sortir des impasses de la protection sociale traditionnelle.

constitutionnel, l'institution d'une base légale « ad hoc », l'instauration d'une commission d'experts, ainsi que la définition d'une mission et des prestations.

4. Cadre théorique

4.1. État de la recherche

À notre connaissance, seules deux auteurs traitent des politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse en Suisse : FROSSARD (2003) et BONOLI (2007).

En 2003, FROSSARD étudie l'émergence et le développement des politiques de l'enfance et de la jeunesse en analysant leurs contenus et leurs mises en œuvre au niveau des cantons. Ce travail relève – entre autres – que la jeunesse constitue, à partir des années 1970, un public cible des politiques publiques mises en place en Suisse. Selon son auteur, il demeure cependant difficile de déterminer les problèmes publics auxquels ces politiques répondent. Les enfants et les acteurs de la société civile à qui elles sont destinées présentent en effet des besoins et des demandes très hétérogènes.

En 2007, BONOLI et WICHMANN se penchent sur les problèmes et les attentes des cantons au lendemain du « Postulat Janiak » qui demande principalement la mise en place d'une loi-cadre afin de renforcer le développement des politiques cantonales d'encouragement des activités de jeunesse et le renforcement du rôle de coordination de la Confédération. Les entretiens semi-directifs menés auprès des délégués cantonaux membres de la CPEJ permettent de confirmer l'hétérogénéité très élevée des attentes des acteurs politico-administratifs en charge des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse au niveau des cantons.

4.2. Théories mobilisées

Au vu de la « pauvreté » de l'état de la recherche en la matière, nous inscrirons ce travail dans un cadre théorique qui nous permet d'analyser le développement différencié des politiques cantonales et d'expliquer leurs disparités. Pour ce faire, seront mobilisées différentes théories issues des sciences politiques, la « pression des problèmes » (problem pressure) ; des « entrepreneurs publics » (policy entrepreneurs) ; des « systèmes des coalitions des causes » (advocacy coalition frameworks) ; et la « tradition de développement des politiques publiques » (path dependency).

4.2.1. La pression des problèmes (problem pressure)

Cette approche théorique se focalise sur l'importance de la pression exercée sur les pouvoirs publics par la gravité d'un problème, souvent en lien avec la mobilisation de l'opinion publique. Selon cette thèse, les besoins relevés en fonction avec les problèmes identifiés créent les politiques publiques.

WILENSKY (1975) analyse les facteurs structurels et culturels sur lesquels reposent les développements des politiques publiques des pays post-industriels les plus avancés.

Après une étude comparative des pays les plus riches, selon leurs investissements en matière de sécurité externe (défense) et interne (sécurité sociale), de biens et services, WILENSKY mène une « étude de cas historique » des États-providence en place. Il relève de grosses différences de dépenses, d'organisation, de services, de systèmes sociaux (benefits) et de styles entre les États. Le niveau d'hétérogénéité des politiques publiques développées est très élevé.

L'hypothèse de WILENSKY (1975) repose sur le principe que plus il y a de personnes âgées dans un pays, plus son État social se développe.

Il s'agit d'une approche fonctionnaliste qui, comme relevé par MATTEI (2016), analyse les changements et les développements des politiques publiques comme une réponse à la pression de certains problèmes sociaux (« problem pressure »). Selon cette thèse, ce sont les besoins qui créent les politiques sociales. Cette théorie permet par exemple d'expliquer le développement des prestations ambulatoires comme la résultante de la pression exercée par une offre élevée de lits (et de services) et la chute d'investissements publics.

4.2.2. Les entrepreneurs publics (public entrepreneurs)

Dans le cadre de leur étude sur la politique de l'urbanisme de la ville de Sheffield, CATNEY et HENNEBERRY (2015) analysent la mobilisation d'une septantaine d'acteurs qui parviennent à développer la politique publique en identifiant un problème (public) à résoudre et en déterminant les actions à entreprendre en ce sens.

Selon les auteurs, force est de constater que les entrepreneurs publics sont très influents dans les processus d'une politique publique à gouvernance multiniveaux. Les activités de ces acteurs, qui parviennent à exploiter chaque fenêtre d'opportunité, induisent de ce fait du changement, et permettent le développement d'une nouvelle politique d'urbanisme de la ville, pourtant inscrite dans un contexte institutionnel lourd, rigide et hétérogène.

L'entrepreneur public est un agent qui se focalise sur la résolution de problèmes et qui intervient dans les différentes phases (conceptualisation, mise en œuvre, institutionnalisation) des processus de développement de ces politiques. L'entrepreneuriat public peut se réaliser selon des logiques individuelles ou collectives, au sein d'organisations ou à un niveau inter-organisationnel. Les entrepreneurs peuvent également être considérés comme opérant au sein de « systèmes de coalition des causes » qui, selon des raisons multiples, investissent leurs ressources afin de favoriser le développement d'une politique publique. Ces acteurs se mobilisent suite à des changements au niveau des connaissances, des ressources technologiques, des conditions sociales ou de la « performance » des dispositifs publics ou privés en place.

Les entrepreneurs qui agissent au niveau local s'engagent dans des actions variées et selon des stratégies multiples. Ils impactent les processus de constructions ou de transformations des politiques publiques en intervenant au sein de réseaux formels ou informels, ainsi que dans des structures organisationnelles qui visent à renforcer ou réorganiser les dispositifs en place. De ce fait, ils influencent les visions, les thèmes et les priorités retenues par les institutions en place. Les entrepreneurs publics disposent en outre de la souplesse de travailler entre les différents niveaux de gouvernance. Leur rôle peut ainsi s'avérer déterminant dans un contexte décrit par KNOEPFEL, LARRUE, VARONE (2003)²⁴ comme étant souvent en proie à des « enjeux clientélistes » entre des groupes d'intérêts et l'État. Toute politique publique ne se développe donc pas uniquement pour résoudre un problème. Comme expliqué par KINGDON, cité par CATNEY et HENNEBERRY (2015), les corrélations entre problèmes et politiques publiques sont en effet plus complexes et peuvent être schématisées de la manière suivante.

- Les « problèmes » (problems) : il s'agit d'une série de conditions jugées comme problématiques par les concepteurs de politiques publiques qui en identifient les causes et

²⁴ KNOEPFEL, LARRUE, VARONE, 2003. Page 25.

proposent des réponses institutionnelles partagées avec les acteurs politiques, les milieux académiques, les groupes d'intérêt et les médias.

- Les « politiques » (policies) : sont un ensemble d'idées formulées par les spécialistes et les réseaux politico-administratifs dans le but de résoudre des problèmes sociaux identifiés. Les entrepreneurs publics sont actifs à ce niveau et leurs démarches aboutissent uniquement si les changements proposés correspondent à la tendance et aux valeurs dominantes, obtiennent le soutien politique nécessaire et prouvent leur faisabilité.
- Le « personnel politique » (politics) : il s'agit des gouvernements en place ou aux législations en vigueur, ainsi qu'aux négociations, aux consensus, aux coalitions et aux compromis trouvés.

Selon CATNEY et HENNEBERRY (2015), les entrepreneurs publics parviennent à induire des changements et à contribuer aux développements des politiques publiques uniquement si les trois éléments susmentionnés convergent au niveau central et local.

4.2.3. Les systèmes de coalition des causes (advocacy coalition frameworks - ACF)

Les « systèmes de coalition des causes » constituent un modèle d'analyse des politiques publiques qui permet d'identifier les « systèmes de croyance » qui influent et impactent les processus de leur développement.

Selon MULLER et SUREL (1998), les institutions sont des facteurs d'ordre qui contribuent à mettre en forme le sens que les acteurs donnent à leurs actions : leurs valeurs prioritaires, leurs perceptions des problèmes existants et des liens de causalité y relatifs, ainsi que leur efficacité. Selon cette thèse, une politique publique ne résout donc pas forcément un problème public mais plutôt une représentation de celui-ci. L'analyse de ces reconstructions nous permet d'identifier le sens (les valeurs, les idées, les représentations) qui accompagnent l'émergence et le développement d'une politique publique.

Les buts visés par une action publique peuvent ainsi être décrits explicitement dans une base légale, lors de l'institution d'une commission, ou alors faire l'objet d'un travail d'identification à travers l'étude de documents de présentation d'une politique, d'entretiens avec les acteurs-clés, ou encore celle des débats préparatifs aux décisions des autorités politico-administratives. Dans ce contexte, les acteurs comme les politiques publiques, œuvrent dans un environnement évolutif et peuvent modifier leurs buts en fonction des résultats des actions entreprises qu'ils sont en mesure d'observer et d'évaluer. L'étude des « récits » ou des explications que les acteurs formulent à l'égard des phénomènes sociaux à partir de leurs propres schémas cognitifs et normatifs constitue ainsi une source de données d'analyse centrale.

Ces acteurs tendent à se coaliser au sein de réseaux qui visent un changement des processus institutionnels en place. Ces groupes, plus ou moins importants et fréquents, sont générés par des transformations (chocs) externes, l'accumulation de constats scientifiques ou techniques, ou encore par des phases de stagnation qui engendrent insatisfaction et revendications. L'analyse des sous-systèmes qui produisent et maintiennent leurs « croyances » permet d'élargir le domaine d'étude également en dehors des institutions publiques et gouvernementales et de relever le rôle et le poids d'autres groupes d'intérêt.

Cette approche théorique s'avère pertinente dans le cadre de l'analyse d'une politique publique à laquelle participent activement des acteurs associatifs et privés, comme dans le cadre des politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse, les enfants et les jeunes.

Les éléments du modèle d'analyse

- Les « sous-systèmes politiques » (policy subsystems) et leurs acteurs

Selon les ACF, un sous-système politique est défini à travers des critères territoriaux, des notions et des concepts « de base », ainsi que par les acteurs qu'y interviennent. Ils se mobilisent selon des croyances plus ou moins figées. Les acteurs qui partagent les mêmes croyances se coordonnent afin de poursuivre leurs buts dans le cadre d'une politique publique donnée. De cette manière ils forment un « système de croyance » (advocacy coalition). Les acteurs qui y participent mobilisent leurs ressources dans les différents contextes dans lesquels ils évoluent.

Les sous-systèmes politiques influent et impactent les processus de développement des politiques publiques. Ceux-ci se mesurent à des éléments de stabilité, ainsi qu'à des éléments externes. Ces éléments peuvent engendrer d'importants changements au niveau de l'attention et des attentes de l'opinion publique. Les acteurs qui composent les sous-systèmes représentent des entités et des intérêts multiples et hétérogènes, tels que: les autorités politico-administratives (à des niveaux différents), les « groupes d'intérêts », les milieux académiques, les médias, etc.

L'émergence de nouveaux sous-systèmes est liée à l'insatisfaction des acteurs en place. Ces groupements partagent le même système de croyance et visent un changement, donc un développement des politiques publiques. Les acteurs se coordonnent suffisamment longtemps pour inscrire leurs idées dans un programme politique. Leur réussite est liée à la disponibilité de ressources financières, d'expertise, de supporters et de bases légales.

Les sous-systèmes sont « en mode apprentissage ». Ils instaurent de ce fait des processus d'évaluation ou de recherche réguliers qui leur permettent des adaptations constantes, aux phénomènes et aux changements externes, comme par exemple la prohibition de la consommation de drogues, les changements climatiques, ou l'égalité hommes – femmes. Les sous-systèmes mettent en place des outils d'orientation et des mécanismes d'implémentation afin d'atteindre leurs objectifs conformément à leur degré de développement.

Dans le domaine des politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse, les organes institutionnels « en mode apprentissage » sont les conférences (techniques) de professionnels - comme la CPEJ et ses sous-conférences régionales - les commissions consultatives des autorités politico-administratives ainsi que les parlements, conseils ou forum des enfants et des jeunes.

- Les « éléments de stabilité »

Selon MULLER et SUREL, il s'agit des facteurs de la politique publique qui perdurent au-delà d'une période de dix ans. Ceux-ci peuvent être rattachés à la structure sociale, à ses valeurs, aux bases constitutionnelles, ou encore au contexte dans lequel se manifeste le problème à résoudre. Ces éléments constants permettent aux politiques publiques d'émerger et de se développer dans le temps.

À titre d'exemple, dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse, l'UNESCO pose les bases en 1964 d'une politique publique qui vise à comprendre les problèmes des enfants et des jeunes évoluant dans une société en changement et à valoriser les bonnes pratiques (cf. pt. 3.1.1.). Cinquante ans plus tard ces constats et ces objectifs demeurent parfaitement d'actualité²⁵. Ainsi, nous pouvons prétendre qu'ils constituent un élément de stabilité de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

- Les « événements extérieurs » (external events)

Les changements des conditions socio-économiques, de l'opinion publique ou des coalitions gouvernementales impactent les contraintes et les ressources à disposition des acteurs d'un sous-système et donc les processus de développement d'une politique publique. Toujours en matière de politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse, nous pouvons attribuer une importance majeure aux événements de Mai 68, aux phénomènes de violence juvénile ou encore à l'émergence des scènes ouvertes de drogues.

- Les conditions d'application

SABATIER et JENKIS-SMITH (1993) posent les « conditions cadres » pour réaliser une analyse à travers le modèle des systèmes de coalition des causes :

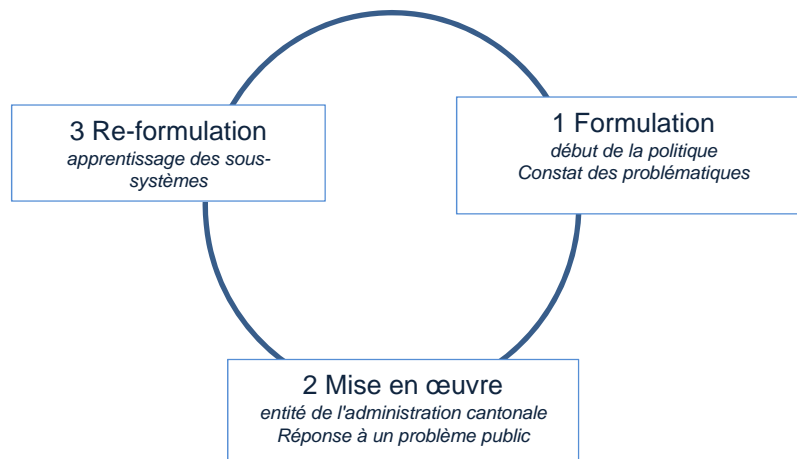
- L'ACF repose sur un cycle de développement qui se compose de trois étapes. Une première étape de formulation, une seconde d'implémentation et une troisième de reformulation. Cela permet l'analyse d'un problème, de son émergence en tant que phénomène qui surgit et se trouve thématiqué, son institutionnalisation par laquelle il devient digne d'attention et jusqu'à la mise en œuvre d'une politique publique s'y rapportant.

Cette dynamique de « problématisation des phénomènes sociaux » nous permet alors de rechercher les causes (les raisons) des problèmes identifiés par les acteurs et les sous-systèmes auxquels ils participent, ainsi que de récolter les constructions des récits y relatifs.

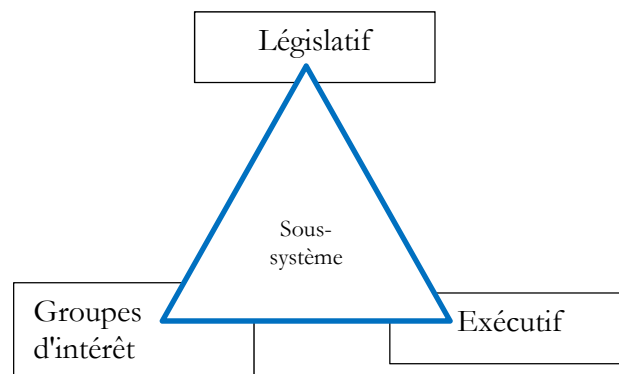
Par la suite, l'inscription à l'agenda politique traduit le problème dans les terminologies politico-administratives.

De ce fait l'analyse des processus de développement des politiques publiques repose ainsi sur des dynamiques qui transforment les problématiques en problèmes publics.

²⁵ « Il suffit de penser à l'évolution des structures sociales et familiales, aux conséquences de la migration, ou encore aux nouvelles technologies et aux nouvelles exigences que l'école, la formation et l'économie imposent aux enfants et aux jeunes. Parallèlement, l'animation extrascolaire elle-même a aussi continué de se développer en adaptant son offre à l'évolution de la société. » Message du Conseil fédéral accompagnant l'entrée en vigueur de la LEEJ. (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/20542.pdf>)



- Le changement, donc le développement politique, est visé par des sous-systèmes composés d'acteurs hétérogènes. Ceux-ci agissent au contact de parlementaires, d'autorités politico-administratives (du niveau exécutif), d'acteurs associatifs, de milieux académiques, des médias et d'acteurs privés (groupes d'intérêt).



Au vu de ce qui précède, les sous-systèmes incluent une dimension politique transversale, ou intergouvernementale. Pour chaque politique publique développée en Suisse, les trois niveaux du fédéralisme sont mobilisés selon des dynamiques qui, conformément au principe du fédéralisme d'exécution, sont principalement de type « bottom-up ».

- Les programmes, les missions, les chartes élaborées par les ACF sont analysés comme les outputs de « systèmes de croyance » qui déterminent les choix et les priorités de développement des politiques publiques. Cette démarche de conceptualisation inclut des théories qui peuvent ainsi être analysées.

4.2.4. Les dépendances au sentier (path dependency)

Selon EHREL et PALIER (2005), qui analysent les trajectoires nationales en matière de politiques sociales et de l'emploi à l'aide du concept de dépendances au sentier, ce dernier « correspond à une

situation où les avancées passées dans une direction donnée induisent des mouvements ultérieurs dans la même direction »²⁶.

Il n'existe, à notre connaissance, aucune recherche qui compare les traditions au niveau des développements des politiques publiques cantonales. Dans le but d'analyser les « chemins de dépendance » empruntés par les politiques cantonales étudiées, nous nous référons donc à LADNER, CHAPPELET, EMERY, KNOEPFEL, MADER, SOGUEL, VARONE (2013) et plus précisément à l'article de GIAUQUE « L'administration fédérale suisse en comparaison internationale : à la recherche d'une tradition administrative »²⁷. Ces auteurs comparent l'administration fédérale suisse aux traditions d'autres administrations publiques. Leur travail repose sur quatre typologies d'administration. Les indicateurs utilisés sont la présence d'une « base légale de l'État », le type de « relation entre État et société », l'« organisation du gouvernement » et la nature de la « fonction publique ».

- La tradition anglo-saxonne : pluraliste

L'administration est fortement subordonnée à la politique dont elle constitue l'outil de gestion principal. Ni son existence, ni ses actions ne sont réglées dans des bases légales ; celles-ci reposent essentiellement sur la jurisprudence.

- La tradition « napoléonienne » : interventionniste

L'administration agit en fonction des bases légales en vigueur, qui sont multiples et détaillées. L'organisation administrative est régie par une forte hiérarchie et un fonctionnement technique. L'administration publique intervient auprès de la société civile au nom d'un pouvoir central qui se veut incisif.

- La tradition germanique : organiciste

L'administration a comme mission de définir, sauvegarder et assurer l'intérêt public. Elle s'appuie constamment sur une hiérarchie, des formalismes et des règles. Sa structure est souvent fragmentée et, de ce fait, sa coordination constitue un des enjeux principaux pour son bon fonctionnement.

- La tradition scandinave : organiciste/welfariste

L'administration est de type participative et orientée vers l'État providence. Elle fonctionne selon des dynamiques de « bottom up ». Son déploiement se veut donc au sein de la société civile.

Pour notre part, lorsque nous analyserons les politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse, nous accorderons une attention particulière aux éléments visant à expliciter le lien entre « administrations et administrés ».

Selon ce cadre théorique l'administration publique fédérale suisse repose sur un système inclusif, mais de dépendances (ou de complémentarités) entre les différents groupes d'intérêt de la société civile et l'administration. Les réformes et les fonctionnements administratifs résultent de moins en moins de politiques (démocratiques) et de plus en plus de décisions managériales.

²⁶ EHREL, PALIER, 2005. Page 3.

²⁷ LADNER, CHAPPELET, EMERY, KNOEPFEL, MADER, SOGUEL, VARONE, 2013. Page 31.

4.2.5. Les « soft laws »

Dans les politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse les instruments juridiques déployés sont, à notre sens, de type « soft ».

En effet, l'ensemble des références légales:

- la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989
- la Loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires au 6 octobre 1989, la Loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes qui suit le 30 septembre 2011
- ainsi que les bases légales cantonales en vigueur

semblent s'appuyer sur du « droit mou ».

Cet instrument juridique permet, comme le relèvent LADNER, CHAPPELET, EMERY, KNOEPFEL, MADER, SOGUEL, VARONE (2013), une gouvernance avec « l'incitation préférée à l'obligation; la coopération des administrés à l'unilatéralité des décisions; la coordination des acteurs multiples au détriment de la hiérarchie ». Cet outil se révèle particulièrement en concordance avec la politique analysée dans le travail en question.

Comme BRUNO, JACQUOT, MANDIN (2006) nous l'expliquent, ce contexte a vu l'émergence de nouvelles techniques ou méthodes d'institutionnalisation tels que le benchmarking (comparaison), le mainstreaming (définition d'un courant ou d'une thématique dominants) ou les open methods of co-ordination (les méthodes de coordination ouvertes) dans les politiques publiques de l'Union européenne.

Les plateformes, les concepts et les standards développés ces dernières années tant au niveau fédéral par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qu'intercantonal par la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ) de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) tendent aux mêmes buts que les outils d'institutionnalisation européens susmentionnés.

Les cantons qui disposent de lignes directrices ou des chartes de leurs politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse veulent en définir les thèmes forts. Ceux qui ont institué une commission de l'enfance et de la jeunesse, un parlement, une session ou un forum des jeunes, cherchent par contre à mettre en place des outils de coordination plus ou moins ouverts.

5. Les axes de recherche

Les chapitres précédents de ce travail portent sur une problématique et une question de départ relatives à la compréhension des développements des politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse, sur des dynamiques multiniveaux qui les caractérisent, ainsi que sur des approches théoriques mixtes.

Ces étapes nous permettent de mobiliser notre analyse autour des axes de recherche comprenant les questions et les hypothèses ci-dessous.

5.1. Les questions de recherche

1. Quel est le niveau de développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse dans les différents cantons de Suisse ?
2. Quels acteurs contribuent au développement d'une politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse ?
3. Dans quelle mesure la pression de l'opinion publique face à un problème lié à la jeunesse contribue-t-elle au développement d'une politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse ?

5.2. Les hypothèses de recherche

1. Nous élaborons l'hypothèse que, en l'absence d'une loi-cadre au niveau fédéral, les cantons connaissent des niveaux de développement variés et hétérogènes.
2. Nous posons l'hypothèse que, le changement politique étant visé par des sous-systèmes composés d'acteurs hétérogènes, ceux-ci seront constitués d'acteurs politiques du législatif, de membres des autorités politico-administratives (exécutif), d'acteurs associatifs, des milieux académiques, des médias et de privés (groupes d'intérêt).
3. Nous formulons l'hypothèse que l'exaspération de l'opinion publique face à des problèmes qu'elle perçoit comme relevant de la jeunesse, favorise, de par la pression qu'elle porte sur les pouvoirs publics, le développement d'une politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

6. Méthodologie

Le choix des méthodes utilisées dans ce travail est largement dicté par la spécificité de notre objet de recherche. En effet, les politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse n'ont été, jusqu'à présent, que peu étudiées. Leur développement dépendant souvent de prérogatives cantonales voire communales, elles impliquent une grande diversité. Notre méthodologie dépend donc d'un triple impératif qui est celui de débroussailler le terrain, de rendre compte des diversités cantonales et, enfin, d'aborder dans toute sa complexité le développement d'une politique publique.

Dès lors, nous ancrons notre recherche clairement dans une démarche qualitative. Il ne s'agit pas ici d'expliquer les différences de développement des politiques de promotion, mais de les comprendre.

6.1. Démarche comparative d'analyse de données

Pour ce faire, nous devons d'abord établir l'hétérogénéité des pratiques cantonales que nous avançons dans notre première hypothèse. En effet, nous ne pouvons pas postuler *a priori* des différences de développement. Notre première méthode vise donc à rendre compte ce fait. Comme il serait trop fastidieux dans un travail de master de faire 26 enquêtes et de récolter nos propres statistiques, nous avons opté pour des analyses de données déjà existantes. Ainsi, nous avons étudié les procès-verbaux de la CPEJ, les divers textes de lois cantonaux, ainsi que les rapports et autres publications y relatifs. Notre analyse a en outre été guidée par les indications fournies par différents acteurs au niveau cantonal, intercantonal ou fédéral. Le but de cette entreprise étant de construire

des indicateurs qui nous permettent de comparer les différents cantons. Ainsi, nous avons dégagé 5 indicateurs, dont la présence ou l'absence nous informe sur le niveau de développement d'un canton. Ces indicateurs sont :

- la position de l'entité administrative en charge de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse ;
- la présence d'un article constitutionnel ou d'une base légale ;
- l'institution d'une commission cantonale de la jeunesse ;
- la présence d'un parlement, d'un conseil, d'une session ou d'un forum des jeunes ;
- enfin, la définition documentée d'une vision, d'une mission, de lignes directrices, de concepts et modèles dans une charte ou un programme relatifs à la politique menée.

Ces indicateurs sont pondérés pour distinguer les éléments qui indiquent un réel développement d'une politique de promotion, d'autres éléments purement formels dont la présence n'implique pas une dynamique mais plutôt un formalisme législatif ou administratif. Ainsi, pour ne donner qu'un exemple, un canton ayant mis en place un parlement ou un forum de jeunes est déjà dans un mouvement de consultation et de participation, soit dans la concrétisation d'un des objectifs de toute politique de promotion : l'implication citoyenne des enfants et des jeunes.

6.2. Les études de cas

Une fois établie la diversité des niveaux de développement de ces politiques, notre objectif est de comprendre cette hétérogénéité. Dans cette optique, nous avons sélectionné deux cantons qui, selon les indicateurs décrits ci-dessus, présentent des niveaux de développement élevés. Afin de comprendre les facteurs historiques, sociaux et politiques ayant mené à ces niveaux de développement importants, nous avons décidé de faire de chacun de ces deux cantons, Bâle-Ville et le Tessin, une étude de cas. En privilégiant une perspective historique, sans négliger la « présentation du présent », nous entendons non seulement identifier les facteurs de réussite mais aussi mettre en exergue les acteurs et mécanismes y ayant contribué.

La récolte de données, pour cette partie de la recherche, est effectuée par la conduite d'entretiens semi-directifs avec les acteurs-clés de la politique étudiée. Comme nous ancrons notre travail dans la théorie des « systèmes de coalition des causes », nous allons conduire des entretiens avec des acteurs ayant œuvré dans différentes étapes du développement de cette politique. Ces phases sont :

- I. la « formulation » d'une politique de promotion de l'enfance et la jeunesse ;
- II. la « mise en œuvre » de cette politique par une entité de l'administration publique ;
- III. la « re-formulation » de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

La sélection des acteurs avec qui nous conduisons ces entretiens semi-directifs a été faite par la technique d'échantillonnage en boule de neige²⁸. Les questions²⁹ sont adaptées selon le rôle des différents acteurs, cadres de l'administration publique ou autres.

Afin de reconstituer ces études de cas, les entretiens semi-directifs ont été complétés par une analyse de contenu des archives de l'Etat, notamment celles relatant les travaux des commissions de la jeunesse, les débats parlementaires, les lignes directrices, etc.

²⁸ Ou « snowball sampling ».

²⁹ Selon guide d'entretien dans les annexes.

7. Analyse et résultats

La présente analyse est divisée en deux parties. Dans un premier temps, nous avons retenus cinq indicateurs nous permettant de comparer les niveaux de développement des politiques de promotion des vingt-six cantons. L'exercice devrait nous permettre de relever quel est le niveau de développement de politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse. La deuxième partie porte sur l'analyse de deux études de cas. Il s'agit là de reconstruire l'histoire des politiques, ainsi que de « présenter le présent », dans le but de tester les hypothèses 2. et 3. et de répondre aux questions de recherche y relatives.

7.1. Analyse du niveau de développement

Cette analyse comparative nous permet de « mesurer » le développement des différentes politiques cantonales et de vérifier si, en l'absence d'une loi cadre, celui-ci connaît des niveaux hétérogènes et variés. Elle est menée à l'aide de la grille de lecture proposée dans le cadre des « standards CPEJ » (pt. 1.3.1.) et des cinq indicateurs qui guident les travaux de la CPEJ. Les données ont été récoltées durant le premier semestre 2016.

Les indicateurs sont les suivants :

1. Position du délégué cantonal à la promotion de l'enfance et de la jeunesse, dans l'administration cantonale
2. Ancrage dans la constitution cantonale
3. Ancrages dans les bases légales
4. Présence d'une commission de la jeunesse et d'un parlement/conseil/forum des enfants et des jeunes
5. Définition d'une Mission/Charte

Tableau récapitulatif du niveau de développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse

	Département / Service /Office	Articles constitutionnels	Base légale	Commission et parlement	Charte / Mission
Argovie	Abteilung Volksschuhle	Art. 38 bis	Art. 67 b Schulgesetz Art. 36 Verordnung über Volksschule	Kommission für Kinder und Jugendfragen	Leitbild Jugendpolitik
Appenzell Rhodes- Intérieures					
Appenzell Rhodes- Extérieures	Amt für Gesellschaft	Art. 41 let. c Art. 49			
Bâle- Campagne	Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote	Art. 107		Kinder –und JugendhilfeKommission (projet pilote)	Nachhaltige Optimierung der Kinder- und Jugendpolitik im Kanton Basel-Landschaft (art. 26 LEEJ 2014-2016)
Bâle-Ville	Abteilung Jugend- und Familienförderung	Art. 11 Art. 14	Gesetz betreffend Förder- und Hilfeleistungen für	Kinder – Judendkommission	Jugendpolitische Leitziele der Kommission für Jugendfragen Basel-Stadt

	Département / Service / Office	Articles constitutionnels	Base légale	Commission et parlement	Charte / Mission
			Kinder und Jugendliche	Junge Rat	
Berne	Kantonales Jugendamt	Art. 30 al. 1 lit e	Ordonnance sur la Commission cantonale pour l'enfance et la jeunesse (OCEJ)	Commission cantonale pour l'enfance et la jeunesse	Conception directrice de la politique du canton de Berne en faveur de la jeunesse (art. 26 LEEJ 2014-2016)
Fribourg	Bureau de promotion des enfants et des jeunes	Art. 34	Loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) Règlement d'application (REJ)	Commission de l'enfance et de la jeunesse	(art. 26 LEEJ 2015-2017)
Genève	Office de l'enfance et de la jeunesse		Loi sur l'office de l'enfance et de la jeunesse (L.OJeun) Règlement d'application de la loi sur l'enfance et la jeunesse (REJ) Loi relative aux centres de loisirs et de rencontres et à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle		
Glaris	Hauptabteilung Soziales				
Grisons		Art. 91			
Jura	Délégué à la jeunesse		Loi sur la politique de la jeunesse Ordonnance sur la politique de la jeunesse	Commission de la jeunesse	
Lucerne	Fachstelle Gesellschaft				Kinder- und Jugendleitbild (art. 26 LEEJ 2016-2018)
Neuchâtel	Délégué à la jeunesse	Art. 14	Loi sur le soutien aux activités de jeunesse extra-scolaires (LSAJ)	Commission de la jeunesse	(art. 26 LEEJ 2015-2017)
Nidwald	Abteilung Jugend, Familie, Sucht				
Obwald	Kantonales Sozialamt		Gesetz über die Jugendhilfe Verordnung zum Gesetz über die Jugendhilfe		
Saint-Gall	Jugendkoordination	Art. 2 Art 3			Kantonale Strategie für die Kinder- und Jugendpolitik in den Jahren 2015 bis 2020 (art. 26 LEEJ 2015-2017)
Schaffhouse	Erziehungsdepartement Departementssekretariat	Art 22 Abs 1 lit G Art 92	Verordnung über die Zusammenarbeit in der Jugendpolitik und Jugendhilfe	Jugendkommission	Programm 2016-2018 « schützen. fördern. beteiligen » (art. 26 LEEJ 2015-2017)
Soleure	Amt für Soziale Sicherheit	Art 105 Art. 112-115		Fachkommission Familie, Kind, Jugend	
Schwyz	Abteilung Soziales		Art. 11 Gesetz über soziale Einrichtungen		Aufbau und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik im Kanton Schwyz (art. 26 LEEJ 2015-2017)

	Département / Service / Office	Articles constitutionnels	Base légale	Commission et parlement	Charte / Mission
Thurgovie	Fachstelle für Kinder-, Jugend-, und Familienfragen			Regierungsrätliche Thurgauer Kommission für Jugendfragen	Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik des Kantons Thurgau (2014 – 2018)
Tessin	Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani	Art 13 Art 14	Legge sul sostegno e il coordinamento delle attività giovanili (legge giovani) Regolamento di applicazione della legge giovani Legge sulla promozione e il coordinamento delle colonie di vacanza	Commissione cantonale per la gioventù Consiglio cantonale dei giovani	Carta delle politiche giovanili
Uri	Abteilung Kulturförderung und Jugendarbeit	Art 41 Art 42 Art 45		Kinder –und Jugendkimmission	Kinder- und jugendpolitischen Leitbild für den Kanton Uri (art. 26 LEEJ 2014-2016)
Vaud	Promotion et soutien aux activités de la jeunesse	Art 62 Art 70 Art 85	Loi sur le soutien aux activités de la jeunesse (LSAJ)	Commission de jeunes Chambre consultative de la jeunesse	 (art. 26 LEEJ 2015-2017)
Valais	Délégué cantonal enfance et jeunesse		Loi en faveur de la jeunesse Ordonnance sur les différentes structures en faveur de la jeunesse Règlement sur les différentes structures en faveur de la jeunesse	Commission des jeunes du Canton du Valais	 (art. 26 LEEJ 2014-2016)
Zoug	Abteilung Generationen und Gesellschaft		Art. 34 Abs. 3 Sozialhilfegesetzes		
Zürich	Okaj - fondation	Art 39 Art 112		Kommission für Kinder und Jugendfragen	

7.1.1. Position du délégué cantonal à la promotion de l'enfance et de la jeunesse

Vingt-trois cantons³⁰ disposent d'un délégué de la CPEJ dans l'administration cantonale, alors que les représentants des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons, de Zurich sont employés au sein d'une association ou d'une fondation en charge du soutien aux activités de jeunesse extrascolaires.

Les délégations des cantons de Fribourg, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud présentent d'importantes analogies : ils sont représentés, au sein de la CPEJ, par des délégués à la jeunesse rattachés aux services de protection de la jeunesse. Au niveau romand, le canton de Genève, avec la représentation par le directeur adjoint de l'office de la jeunesse, fait exception.

³⁰ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG

Les cantons de Bâle-Ville et du Tessin sont représentés par des chefs du service³¹ ou de l'office³² en charge de la promotion de l'enfance et de la jeunesse, indépendants des entités administratives de protection.

7.1.2. Ancrage dans la constitution cantonale

Quinze cantons³³ présentent un ancrage de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse dans leur constitution cantonale.

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Genève, Glaris, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwyz, Thurgovie, Valais et Zoug ne présentent aucun ancrage relevant des activités de jeunesse extrascolaires.

Les cantons de Bâle-Campagne, Grisons, Neuchâtel, Saint-Gall, Soleure et Uri ne disposent pas d'ancrage spécifique à la question des enfants ou des jeunes. Toutefois, la jeunesse est mentionnée parmi d'autres populations – comme les personnes âgées, en situation de handicap ou souffrant d'addictions – dans les conditions cadres visant un développement harmonieux de l'ensemble de la population.

Enfin, les cantons d'Argovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, Berne, Bâle-Ville, Fribourg, Schaffhouse, Tessin, Vaud et Zurich se réfèrent de manière explicite aux aspirations, aux souhaits, aux besoins, ainsi qu'aux droits des enfants et des jeunes en faveur desquels doit être développée une politique cantonale de promotion.

7.1.3. Ancrages dans les bases légales

Quatorze cantons³⁴ présentent des ancrages dans les bases légales cantonales ou d'ordonnances d'application. Une partie d'entre eux disposent d'une loi régissant spécifiquement la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Les cantons de Neuchâtel, de Vaud et du Tessin disposent de lois « ad hoc » destinées uniquement à la réglementation des activités de jeunesse extrascolaires. Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Jura, Obwald et Valais s'appuient, pour leur part, sur des lois régissant les 3 piliers de la politique de l'enfance et de la jeunesse : la protection, la promotion et la participation.

Les politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse de Genève et du Tessin résultent de deux bases légales distinctes : une sur les centres de loisirs et de rencontres pour les genevois, une sur le soutien et la coordination des activités de jeunesse et les camps de vacances.

Les cantons de Fribourg, Jura, Obwald, Tessin et Valais rajoutent à la base légale un dispositif d'application sous forme d'ordonnance.

Enfin, les cantons de Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Glaris, Grisons, Lucerne, Nidwald, Soleure, Schwyz, Uri et Zurich ne disposent

³¹ Abteilung Jugend- und Familienförderung.

³² Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani.

³³ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GR, NE, SG, SH, SO, TI, UR, VD, ZH

³⁴ AG, BE, BS, FR, GE, JU, NE, OW, SH, SZ, TI, VD, VS, ZG

d'aucun ancrage relatif à la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse dans leurs législations cantonales.

7.1.4. Commission de la jeunesse et parlement/conseil/forum des enfants et des jeunes

Quinze cantons³⁵ peuvent s'appuyer sur les travaux d'une commission consultative de l'enfance et de la jeunesse ou d'un parlement/conseil/forum des enfants et des jeunes reconnus par les autorités cantonales.

Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et Intérieures ne disposent ni d'une commission consultative, ni d'un parlement rattachés à leur organisation politico-administrative, cependant ils ont institué une séance annuelle qui réunit l'administration cantonale (Amt für Gesellschaft) aux représentants des communes (Gemeindepräsidentenkonferenz).

Les cantons d'Argovie, Bâle-Ville et Tessin disposent des deux organes consultatifs en matière de politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse : une commission et un parlement.

Les cantons de Berne, Jura, Schaffhouse, Soleure, Thurgovie et Valais disposent uniquement d'une commission ; tandis que le canton de Neuchâtel réunit, au sein de sa commission cantonale, des jeunes (majoritaires) et des experts du domaine de la jeunesse. La commission du canton de Vaud est, quant à elle, composée exclusivement de jeunes de 14 à 18 ans.

Enfin, à la commission cantonale de Bâle-Campagne est associé un groupe de travail en charge des projets de prévention à destination des enfants et des jeunes.

7.1.5. Mission/Charte

Douze cantons³⁶ se sont munis d'un programme, d'une charte ou d'une mission définissant la politique de promotion des enfants et des jeunes. Ces documents relatent notamment les structures existantes ainsi que les buts poursuivis.

Les cantons de Fribourg, Neuchâtel, Schaffhouse, Schwyz, Vaud et d'Uri ont bénéficié d'une aide de la Confédération, conformément à l'art. 26 LEEJ, pour développer, entre autres, leur politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Le canton des Grisons ne dispose d'aucune mission, charte ou programme défini en matière de promotion de la jeunesse, cependant le Conseil d'État a informé le Grand Conseil des offres à disposition des enfants et des jeunes dans le cadre de leurs activités de loisir ou de sport.

³⁵ AG, BE, BL, BS, FR, JU, NE, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZH

³⁶ AG; BE; BL; BS; FR; LU; SG; SH; SZ; TG; TI; UR

7.1.6. Résultats

Quel est le niveau de développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse dans les différents cantons de Suisse ?

Synthèse des résultats

Une forte majorité des cantons dispose d'un délégué à l'enfance et à la jeunesse au sein de la CPEJ. Ces délégués occupent des fonctions et des positions différentes au sein de leur canton allant de celle de collaborateur au sein d'un département, de chef de service, ou encore de travailleur social dans un centre de jeunesse.

La plupart des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse sont ancrées dans les constitutions cantonales et dans les lois. Il n'existe cependant aucune corrélation entre ces deux dispositions juridiques. En effet, l'outil constitutionnel n'entraîne pas le développement systématique d'une base légale. Ainsi, la moitié des cantons présentant des articles constitutionnels relatifs à l'enfance et la jeunesse ne disposent d'aucune loi à cet effet. Une base légale sur trois ne présente aucune référence constitutionnelle. En outre, nous pouvons relever un dualisme entre cantons suisses-allemands et romands, ces derniers connaissant un fort développement des textes de loi.

Plus de la moitié des cantons traitent les questions de l'enfance et de la jeunesse à l'aide d'une commission consultative des autorités politico-administratives. Parmi ceux-ci, seulement une politique cantonale sur quatre peut également compter sur un parlement des enfants et des jeunes. Parmi les cantons démunis d'une commission, aucun ne dispose d'un parlement des enfants et des jeunes. Il existe ainsi une corrélation entre l'institution d'une commission et celle d'un parlement.

Moins d'un canton sur deux peut compter sur une mission ou une charte en matière de politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse validée par les autorités politico-administratives. Les trois quarts de ces cantons disposent aussi d'une commission.

Discussion des indicateurs

La présence ou non d'un délégué cantonal à la CPEJ ne nous permet pas de mesurer le niveau de développement de la politique de promotion de son canton et ceci, indépendamment de sa fonction et de sa hiérarchie. La représentation d'un canton au sein de cette conférence technique de la CDAS n'a, en effet, aucun impact sur les moyens déployés pour soutenir les enfants et les jeunes.

Le contenu des constitutions cantonales se révèle aussi non-pertinent pour mesurer le développement de la politique étudiée.

Pour ce qui concerne les dispositifs juridiques, les cantons romands présentent des bases légales multiples et détaillées. Ce caractère prolifique semble plus indicatif d'une tradition administrative de type « napoléonien », que d'un réel développement en matière de politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Au vu de ce qui précède, ces trois premiers indicateurs nous montrent de fortes différences de pratiques institutionnelles sans pourtant nous permettre de mesurer le développement des politiques en place.

Les indicateurs 4 et 5 nous permettent par contre de relever des différences au niveau du développement des politiques instituées.

La présence d'une commission de l'enfance et de la jeunesse témoigne en effet de l'existence d'une « coalition de causes » reconnue et organisée par l'administration publique. C'est un indicateur que les autorités politico-administratives cantonales s'emparent, de fait, des questions relatives à l'enfance et à la jeunesse et travaillent au développement d'une politique « destinée prioritairement aux enfants et aux jeunes jusqu'à 25 ans, qui vise leur développement harmonieux en les aidant à devenir des adultes conscients et responsables, ainsi qu'en les sensibilisant quant aux risques qu'ils pourraient encourir »³⁷.

L'institution d'un parlement des enfants et des jeunes résulte aussi du développement d'une politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse. En effet, la participation des enfants et des jeunes, qui plus est reconnue par les autorités politico-administratives cantonales, constitue non seulement l'un des contenus d'une politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse mais en instaure même un objectif prioritaire.

Enfin, la description d'une mission ou d'une charte relative à la promotion de l'enfance et de la jeunesse nous permet de mesurer la tendance des autorités politico-administratives à formuler – par la définition d'une stratégie ou d'un plan d'action, souvent « orientés objectifs » - les prestations à destination des enfants et des jeunes. Au vu de ce qui précède, il s'agit-là aussi d'un indicateur de développement de la politique publique en question.

Réponse à la question de recherche : « Quel est le niveau de développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse dans les différents cantons de Suisse ? »

Comme vu précédemment, les trois premiers indicateurs nous permettent d'illustrer une grande variété des dispositifs institutionnels en charge de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse. Nous constatons ainsi un niveau de développement des politiques très inégal dans les cantons de Suisse. Ces disparités ne semblent pas rattachées à l'absence d'une loi-cadre au niveau fédéral, mais plutôt à des pratiques politico-administratives diversifiées et variées liées – entre autres - à des traditions administratives spécifiques.

Les indicateurs relatifs à l'institution d'une commission consultative, d'un parlement des enfants et des jeunes, ainsi que la description d'une mission ou d'une charte, permettent de mieux mesurer – outre que l'hétérogénéité – le niveau de développement des politiques étudiées. En effet, une commission de l'enfance et de la jeunesse représente une coalition de causes institutionnalisée. Celle-ci est composée par des acteurs multiniveaux qui se mobilisent pour le développement de la politique. Un parlement des enfants et des jeunes est, en tant que tel, un objectif de la politique de promotion, puisqu'elle met en œuvre et valorise la participation des enfants et des jeunes. Enfin, une mission ou une charte relève la présence d'une stratégie de la part des pouvoirs publics, orientée selon des objectifs précis. De ce fait ces indicateurs constituent des indicateurs de développement.

³⁷ Cf. pt.3.4.

	Commission des enfants et des jeunes	Parlement des enfants et des jeunes	Charte et Mission
Argovie	✓		✓
Bâle-Campagne	✓		✓
Bâle-Ville	✓	✓	✓
Berne	✓		✓
Fribourg	✓		
Jura	✓		
Lucerne			✓
Neuchâtel	✓		
Saint-Gall			✓
Schaffhouse	✓		✓
Soleure	✓		
Schwyz			✓
Thurgovie	✓		✓
Tessin	✓	✓	✓
Uri	✓		✓
Vaud	✓	✓	
Valais	✓		
Zurich	✓		

Comme illustré dans le tableau ci-dessus, nous pouvons relever que, parmi vingt-six politiques très variées, dix-huit cantons présentent au moins un des indicateurs de développement (« commission », « parlement » ou « mission »).

Plus précisément, huit politiques cantonales présentent un des éléments de développement susmentionné, huit autres disposent de deux éléments, et seuls deux cantons disposent des trois indicateurs de développement. Ceci nous permet d'affirmer que les cantons de Bâle-Ville et du Tessin connaissent le développement le plus fort en matière de politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Dès lors, quels sont les niveaux de développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse ?

Nous dirons d'abord que le développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse est varié. Cela ne signifie pas que certains cantons sont moins développés que d'autres, mais que des traditions administratives différentes, la place des associations et du secteur privé, ou encore les formes d'institutionnalisation diffèrent.

Deuxièmement, nous dirons que la présence d'une commission, d'un parlement de jeunes et d'une mission sont de clairs indicateurs du développement d'une politique de promotion dans la mesure où ils indiquent que les autorités se sont emparés de la problématique, y travaillent, formulent des objectifs précis et invitent les jeunes à y participer.

De ce fait, nous avons constaté 4 niveaux de développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse en Suisse :

- I. Peu développé, en dépit parfois de signes d'institutionnalisation (**8 cantons**).
- II. En développement, présence d'un indicateur de développement (**8 cantons**).
- III. Développement avancé, présence de deux indicateurs de développement (**8 cantons**).
- IV. A la pointe, présence de trois indicateurs. C'est le cas de **Bâle-Ville** et du **Tessin**.

7.2. Études de cas

Nous allons à présent reconstruire les processus de développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons de Bâle-Ville et du Tessin.

Ces cantons présentent, d'après l'analyse comparative que nous venons de parcourir, le niveau de développement le plus élevé. Ils représentent de ce fait les deux cas les plus intéressants du point de vue analytique parmi les vingt-six politiques en place.

Dans cette partie, nous avons donc l'ambition de reconstituer la genèse des deux politiques cantonales et d'en analyser le déploiement actuel. Leur début est fixé à la constitution des premières associations en faveur des activités de jeunesse extrascolaires, leur « présent » jusqu'au mois de décembre de 2016, date de la fin de la récolte des données relatives aux cinq indicateurs de développement exploités dans la phase précédente de l'analyse.

Cette partie du travail nous permet d'identifier les acteurs qui contribuent au développement des politiques cantonales de promotion de l'enfance et de la jeunesse et de vérifier l'hétérogénéité de leurs rôles. Nous pourrions également étudier l'influence des problèmes relevant de la jeunesse sur le développement des politiques cantonales de promotion.

7.2.1. Bâle-Ville

En 2014, le canton compte 190'500 habitants, dont 34.8 % d'étrangers. La totalité de la population vit en zone urbaine.

1. Antécédents

L'organisation en charge de l'animation socioculturelle est créée en 1942, sous le nom de Basler Freizeitaktion (BFA). À ses débuts, la BFA propose des activités de loisirs variées à la jeunesse durant la période de la deuxième guerre mondiale. Celles-ci se déroulent dans des salles, des ateliers, et prennent la forme d'activités de chant ou de guides de voyages. En 1962, le Sommercasino, premier centre de jeunesse de Suisse, est inauguré.

Entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, l'église dispose d'un service dont les prestations s'adressent à la jeunesse bâloise. En même temps, des acteurs de la société civile et de l'administration publique commencent à s'engager autour des « questions de jeunesse ». L'association BFA (aujourd'hui JuAr - Jungendarbeit Basel), le Pasteur (Pfarrer) Alfred Kunz et des représentants de l'administration publique comme M. Heinrich, commencent à thématiser ces questions de jeunesse.

En 1983, l'association « Schwarzer Peter » est créée, sous l'impulsion du Pasteur Alfred Kunz dans le but d'offrir un travail social de rue aux jeunes bâlois de 17 à 30 ans. Le travail des opérateurs sociaux consiste à servir d'intermédiaires et à rattacher les personnes rencontrées dans la rue aux services d'aide et de soins, aux autorités ou encore à la police. Initialement, leur travail s'adapte aux besoins relevés sur le terrain. Le but de l'association est de lancer des projets communautaires sans se limiter aux actions destinées aux individus. Ainsi, des locaux d'injection, des cuisines communautaires, des projets musicaux et des lieux de débats sont organisés.

2. Formulation de la politique

L'acte fondateur de la politique correspond à la votation de la loi pour l'enfance et la jeunesse « Gesetz betreffend kantonale Jugendhilfe », le 17 octobre 1984. Celle-ci vise le soutien, par les services de l'État, au développement harmonieux des enfants et des jeunes en complément à la famille et à l'école. Un soutien aux organismes non-gouvernementaux est aussi prévu.

En 1997, la Commission de la jeunesse valide les « Jugendpolitische Leitziele », qui définissent les lignes directrices en matière de politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

3. Mise en œuvre

A partir des années 1980, l'État finance des prestations « qui permettent de faire quelque chose d'utile de ses loisirs »³⁸ en garantissant des espaces aux enfants et aux jeunes afin qu'ils se mobilisent dans des activités collectives. Cela amène à l'éclosion des centres d'animation socioculturelle - les « Jugendhäuser » - dans les quartiers, aux travailleurs sociaux de rue - le « Strassensozialarbeit » - , aux locaux d'injection- les « Gassenzimmer » - , ainsi qu'à l'animation socioculturelle hors murs, la « Mobilejungendarbeit ».

³⁸ « Etwas sinnvoll tun in der Freizeit » Marc Flückiger, le 10 juin 2016.

4. Reformulation

Durant la législature 1993-1996, le Conseil d'État se fixe comme objectif d'évaluer les prestations offertes à l'enfance et à la jeunesse dans leur globalité. Il constate en effet, que bien que l'offre soit importante, les investissements financiers³⁹ ne reposent sur aucune stratégie définie. Cela se fait dans un contexte de restriction budgétaire, l'un des objectifs étant de réaliser des économies de 10%. À cet effet, le Grand Conseil confie un mandat d'étude⁴⁰ au Professeur Füeg, économiste, avec demande d'analyser l'efficacité et l'efficacités des mesures soutenues par les deniers publics. Le rapport est traité par le Grand Conseil le 8 octobre 1998 qui, désormais dans une nouvelle composition politique, décide de ne pas le prendre en considération dans la suite de ses travaux.

Durant cette même période (1994 - 1995), l'administration cantonale sépare les prestations de la protection de l'enfance et de la jeunesse de celles de la promotion.

Dorénavant, la promotion a comme mission de s'occuper des « questions de jeunesse » dans leur ensemble, alors que les travailleurs sociaux de la protection s'occupent de la prise en charge d'une petite partie de ces enfants.

5. Situation actuelle (au 31 décembre 2016)

Base légale

Depuis le 10 décembre 2014, le canton dispose d'une base légale qui fixe les contours d'une politique globale allant de la promotion à la protection de l'enfance et de la jeunesse. Elle remplace la loi sur l'aide à la jeunesse du 17 octobre 1984, la « Gesetz betreffend kantonale Jugendhilfe ». Il s'agit d'un texte qui définit la structure de la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse et qui vise à en garantir les prestations, leur financement et à en décrire l'organisation.

Dès lors, la promotion consiste à la fois à offrir à la jeunesse une information adéquate et pertinente sur les sujets la concernant, ainsi que les différentes activités à sa disposition. Elle a également pour ambition d'encourager et de favoriser la participation citoyenne des jeunes. Ce faisant, elle vise le développement de l'indépendance et des responsabilités des jeunes citoyens jusqu'à 25 ans, ainsi que leur intégration sociale, culturelle et politique. En outre elle leur offre des consultations et des actions de prévention ciblées.

Commissions/parlements

La commission de l'enfance et de la jeunesse existe depuis 1984. Elle a une fonction consultative auprès du Conseil d'Etat et réunit tous les acteurs de la politique cantonale publics et privés, ainsi que les jeunes.

Le « Junge Rat » constitue un organe consultatif des autorités politiques, composé uniquement de jeunes.

³⁹ « Les coûts totaux correspondent à Fr. 100'000'000 environs » Marc Freivogel, 25 novembre 2016.

⁴⁰ Par le vote d'un crédit de Fr. 447'300.

Les « objectifs clés » de la politique cantonale

En 1997, la Commission cantonale se saisit de dix objectifs auxquels la politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse doit répondre. Ce document est actuellement en phase de révision.

Ce « guide » considère la jeunesse comme une cohorte partageant des conditions de vie communes, à laquelle la politique doit garantir des actions, des mesures, des projets, des programmes et des structures favorisant son « intégration ». Ce processus passe par le développement et le soutien aux centres d'animation socioculturelle, d'organisations et d'associations de jeunesse.

La participation des jeunes aux processus sociaux et politiques doit être encouragée par l'Etat qui, à travers sa politique, soutient l'engagement des jeunes dans le cadre d'activités ou projets, tant dans le domaine scolaire qu'extrascolaire, à des niveaux régional, national ou international. Les jeunes doivent pouvoir être représentés au sein de la Commission de la jeunesse, mais également au sein d'organismes qui doivent prendre en compte leurs revendications et leurs besoins spécifiques.

Toute mesure ou activité entreprise par l'Etat doit favoriser l'égalité entre jeunes femmes et hommes, ainsi que l'intégration des (jeunes) étrangers à travers l'éducation comme dans le cadre des loisirs.

L'Etat doit permettre à sa jeunesse de s'identifier à la société bâloise en épousant ses intérêts et ses aspirations.

Dans ce cas de figure, les jeunes revendiquent la jouissance d'espaces à libre disposition pour mener à bien leurs aspirations, leurs idées d'organisation et de gestion. Des activités collectives menées par des jeunes peuvent ainsi se développer. Des activités stimulant leur esprit d'initiative doivent également être encouragées, dans le but que les jeunes deviennent des décideurs socialement responsables.

Alors que les problèmes de violence et d'addictions touchent l'ensemble de la société, des mesures doivent être mises en place pour les jeunes, du fait de leurs besoins spécifiques.

En conclusion, le document précise que les activités et la promotion de la jeunesse doivent permettre aux jeunes de s'orienter selon leurs intérêts et leurs besoins.

6. Perspectives et attentes

Les processus participatifs impliquant les enfants et les jeunes doivent se systématiser dans la gestion de projets menés par les autorités politico-administratives. Les travailleurs sociaux doivent renforcer leur rôle de relais, de médiateurs, d'intermédiaire avec le marché du travail, les loisirs, etc. en abandonnant progressivement celui d'animateurs.

7.2.2. Tessin

La population résidente du canton s'élève à 350'400 personnes, dont 27.6% sont étrangères. 90% des habitants vivent dans une région urbaine.

1. Antécédents

Avant 1996, plusieurs initiatives destinées à la jeunesse se développent. Elles consistent à la fois en activités et à la mise en place de politiques sur l'ensemble du territoire. Le but étant d'en observer le développement à différents endroits du canton, aussi bien au niveau public que privé.

A partir des années 1980, des assistants sociaux de l'« Ufficio sociale » prennent conscience des difficultés croissantes rencontrées par la jeunesse. En ce sens, une équipe de 4 travailleurs sociaux et 2 collaborateurs administratifs est créée pour se focaliser sur les « attività giovanili ». Cela afin d'y répondre par des mesures et des actions de prévention primaire. Elles sont soutenues financièrement par le « Fondo lotteria intercantonale »⁴¹, le « Fondo Alcool »⁴², le budget de l'« Ufficio sociale »⁴³.

De leur côté, certaines communes mettent en place des offres et des services pour les jeunes en dehors de leur temps scolaire. Des centres de jeunesse existent déjà, notamment dans la région de Lugano, par exemple à Bioggio et Viganello. Ceux-ci reposent sur des bases expérimentales et, de ce fait, ne disposent pas de la structure et de la stabilité nécessaire à des activités d'agrégation sur la durée⁴⁴.

À partir de 1982, l'association Diario e/o Tazebau, propose des activités aux jeunes, et mène une campagne de prévention de la consommation de drogues basée sur le collage d'autocollants sur les casques d'hockeyeurs d'équipes locales.

Le 1er février 1991, l'initiative populaire « per i centri et le attività del tempo libero » est lancée par M. Raoul Ghisletta des jeunes socialistes. Elle demande un « centro giovani » pour 15'000 habitants. L'initiative est signée par 8002 tessinois. Dès lors, le Grand Conseil doit préparer un texte de loi pour les centres et les activités de loisirs.

L'association « comunità familiare », créée en 1971 à l'initiative de Padre Callisto⁴⁵, réunit le « Gruppo Politica Giovanile (GPG) » et organise des soirées-débats sur la jeunesse auxquelles participent les représentants des administrations et de la politique, mais également d'autres associations comme les scouts ou de l'animation socioculturelle. Leur mission est de faire du lobbying en faveur d'une loi cantonale pour la jeunesse, notamment auprès de différents groupes parlementaires. L'objectif est de dépasser le domaine de l'administration cantonale en rendant le débat « politique », cela afin d'obtenir un ancrage constitutionnel qui considère les besoins et les aspirations des enfants et des jeunes, ainsi qu'une base légale permettant le développement ultérieur des « attività giovanili » de l'« Ufficio giovani ».

Enfin, au niveau fédéral, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse commence à organiser les « séminaires de Bienne », qui donnent des inputs importants aux acteurs tessinois.

2. Formulation de la politique

L'acte fondateur de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse est l'acceptation par le Grand Conseil de la « Legge per il sostegno e il coordinamento delle attività giovanili (legge

⁴¹ À raison de Fr. 250'000 en 1996

⁴² À raison de Fr. 240'000 en 1996

⁴³ À raison de Fr. 67'000 en 1996

⁴⁴ Fabio Bacchetta-Cattori, le 26 septembre 2016

⁴⁵ Monsieur Enrico Silvio Calderlari (1934 – 2014)

giovani) » en 1996. Cette décision politique a permis la création d'une ligne budgétaire de Fr. 750'000, destinée au soutien des activités de jeunesse extrascolaires.

Entre 2005 et 2008 sont rédigées des « carte delle politiche giovanili ». Elles sont le fruit de groupes de travail constitués d'une centaine d'acteurs du monde de la jeunesse. Cet exercice a engendré une dynamique en faveur de la politique de promotion de la jeunesse, notamment par l'appropriation d'une terminologie partagée, découlant des textes de loi.

L'objectif de la politique est de garantir un soutien aux activités des centres d'animation socioculturelle, ainsi qu'aux projets portés par les enfants et les jeunes de 12 à 30 ans.

3. *Mise en œuvre*

Le 21 février 1995, le Conseil d'État valide le règlement sur le soutien des activités de jeunesse extrascolaires qui transforme les « attività giovanili » de l'« Ufficio sociale » en une nouvelle entité: l'« Ufficio giovani ». Cet office de l'administration cantonale repose sur la « Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza », du 15 janvier 1963. L'office peut désormais accorder des soutiens financiers aux activités de jeunesse extrascolaires à raison de 75% des coûts reconnus. Une commission de la jeunesse, nommée par le Conseil d'État, complète le dispositif.

Les activités de l'« Ufficio giovani » se structurent autour de 3 axes : le soutien aux activités de groupes de jeunes, organisés⁴⁶ ou informels⁴⁷; la coordination et la surveillance des colonies de vacances ; le recensement de l'offre de loisirs sur le territoire cantonal et le relai de cette offre aux jeunes.

Le 6 avril 2001, le « Forum cantonale dei giovani » siège pour la première fois. Il organise ses activités sur la base de 3 objectifs : favoriser la participation politique des jeunes ; mettre à disposition des jeunes une plateforme d'échanges et d'expérimentation de la démocratie ; renforcer les connaissances des jeunes dans diverses thématiques.

4. *Reformulation*

Le 24 janvier 2005, le « Forum cantonale dei giovani » est ancré à la « Legge giovani », selon la proposition⁴⁸ du Forum du 12 avril 2002. De ce fait, cet organe de promotion de la démocratie des jeunes passe d'une phase expérimentale à un statut institutionnel auquel le Conseil d'État reconnaît une fonction consultative⁴⁹.

La reconnaissance de ce dispositif participatif est la seule modification significative récente. Au cours des années, cette loi a donc démontré « toute sa modernité »⁵⁰.

⁴⁶ « istituiti in associazioni, cooperative, fondazioni o altri enti aventi un interesse sociale, culturale o politico e sono finalizzati alla realizzazione di attività, caratterizzate da una certa continuità come ad esempio l'organizzazione di colonie, la gestione di spazi, l'animazione socioculturale ». CANTON DU TESSIN, 1996. Page 1806.

⁴⁷ « nascono essenzialmente dal bisogno di aggregazione, si sviluppano a partire da interessi specifici e da legami di amicizia e spesso si sciolgono una volta terminata l'esperienza o il progetto, come per esempio la realizzazione di una pièce teatrale, di un viaggio in particolare ». Ibidem.

⁴⁸ Sous la forme de « risoluzione ».

⁴⁹ « Il Consiglio di Stato riconosce funzione propositiva al Forum e si impegna a rispondere alle risoluzioni da esso adottate e a concordare le modalità di dialogo ». Article 11b chiffre 2. de la Legge giovani.

⁵⁰ Bacchetta-Cattori, le 26 septembre 2016.

5. Situation actuelle

Base légale

La politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse se dote d'une base légale en 1996, en réponse à une initiative parlementaire de 1991 pour des centres d'animation socioculturelle et des activités extrascolaires (« Per i centri e le attività del tempo libero »).

La base légale ancre de manière transparente et pérenne la politique publique en cours. Elle repose sur trois piliers: le soutien aux projets de jeunes, aux centres d'animation socioculturelles et l'instauration d'organes institutionnels tels que la Commission cantonale (« Commissione cantonale per la gioventù ») et l'Office pour les jeunes (« Ufficio giovani »).

Il s'agit, en outre, de déterminer l'application cantonale de la Loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (Loi sur les activités de jeunesse, LAJ) du 6 octobre 1989.

Le rapport qui accompagne la loi relève l'importance d'offrir des opportunités d'intégration au travers d'activités de jeunesse extrascolaires aux jeunes se trouvant dans des situations « à risque », mais sans être pour autant pris en charge par les services d'aide ou de protection.

Il est précisé que depuis le début des années 1980, l'Office de l'action sociale (« Ufficio sociale ») mène, au sein de son secteur « activités de jeunesse » (« attività giovanili ») des projets de prévention destinés aux jeunes en difficulté sociale ou en situation d'émargination. L'objectif de ces projets est de permettre aux enfants et aux jeunes de développer leur potentiel et compétences à travers des activités qui les responsabilisent. En 1990, au vu de l'augmentation des activités de jeunesse, quatre travailleurs sociaux et deux collaborateurs administratifs sont employés afin de soutenir et d'accompagner les projets jeunesse.

En complément aux projets d'activités, la loi vise à garantir aux enfants et aux jeunes des espaces d'agrégation autonomes, qui offrent des opportunités de rencontre et d'émergence de nouveaux projets pour les jeunes. Ces prestations complètent les programmes d'insertion professionnelle et de formation traditionnels.

Commissions et Parlements

Commission cantonale de la jeunesse (« Commissione per la gioventù »)

La commission (« Commissione per la gioventù ») est instituée par le Conseil d'Etat. Elle sert d'organe consultatif pour ce dernier. Elle est composée par des professionnels du domaine, essentiellement issus des milieux associatifs, des centres d'animation socioculturelle, des projets de jeunes, ainsi que de l'administration publique. Le principe est de favoriser une cogestion entre l'Etat et les organismes de jeunesse. Enfin, elle préavise les demandes de subventions, selon la loi de soutien y relative (Legge giovani).

Conseil cantonal des jeunes (« Consiglio dei giovani »)

Les sollicitations parlementaires pour la constitution d'une commission composée exclusivement de jeunes commencent dès 1996. En réponse à une motion parlementaire, le Conseil d'Etat fait de

la participation des jeunes un des objectifs prioritaires du développement de sa politique de l'enfance et de la jeunesse. Il précise que sa réalisation doit résulter de la collaboration entre l'Office jeunesse (« Ufficio giovani ») et la Commission cantonale de la jeunesse, composée des professionnels du domaine.

Le 6 avril 2001 a lieu la première séance du forum cantonal des jeunes, sur la thématique « quels espaces pour les jeunes? ». Depuis, le forum continue de se réunir régulièrement.

Comme déjà relevé précédemment, en 2004 le forum est institutionnalisé suite à la modification de la loi sur le soutien et la coordination des activités de la jeunesse (« Legge giovani »), selon une de ses propres résolutions du 12 avril 2002. Le Conseil d'Etat garantit la collaboration et le soutien de l'ensemble de l'administration cantonale pour les consultations ou les expertises nécessaires au bon fonctionnement du dispositif.

D'après le message qui accompagne la modification de la loi, le forum des jeunes est considéré comme un outil de promotion de la participation, donc de cohésion sociale.

Son but est de créer un lieu de dialogue et de confrontation des idées, par la participation politique des jeunes, en les encourageant à s'intéresser aux « affaires de la cité » et en leur permettant de se familiariser avec les processus démocratiques et décisionnels ; la création d'une plateforme sociale d'échange entre les jeunes de l'ensemble du canton; le développement de connaissances selon les sujets traités.

Le conseil est actuellement coordonné par un « ente » (entité) externe à l'administration publique: l'association « Comunità familiare ».

La charte des politiques de jeunesse au Tessin

La charte (2005) est le résultat de la collaboration entre les différents acteurs de la politique tessinoise de la promotion de l'enfance et de la jeunesse. Son but est d'encourager l'émergence de nouvelles dynamiques, notamment au niveau des réalités communales et intercommunales.

Elle rallie les éléments institutionnels en place à des recommandations élaborées.

Les besoins identifiés relèvent les difficultés des familles à préparer les citoyens de demain, dans une société qui vit des changements importants et continuels. Cette dynamique fragilise les relations intergénérationnelles et l'égalité des chances auxquelles chaque enfant et jeune a droit.

Une des manières de les préparer c'est de favoriser la participation des enfants et des jeunes aux affaires de la vie sociale ou politique, à travers l'élaboration de politiques publiques qui leur sont destinées.

Concrètement, l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur le soutien et la coordination des activités de jeunesse extrascolaires, permet à l'ensemble des enfants et des jeunes tessinois de réaliser des projets. Ce dispositif est complété par l'écoute et la prise en compte de l'avis des enfants et des jeunes. Au sein des communes, les interactions entre professionnels, pas forcément concernés par le domaine, et les enfants et les jeunes doivent être renforcés. La charte a l'ambition de valoriser les « inputs » des enfants et jeunes auprès des autorités communales tessinoises.

Ce document dresse le portrait d'une jeunesse qui s'éloigne de l'autorité parentale, qui se vit entre pairs, dans un contexte psychosocial peu stable.

Les conditions auxquelles sont confrontés les jeunes sont caractérisées par une précarité financière plus importante que celle de la génération précédente, l'érosion du rôle éducatif des parents et les difficultés d'insertion socio-professionnelle. Une minorité de jeunes peut rencontrer des problèmes d'addictions (y compris aux nouvelles technologies), de comportements à risque (conscients ou inconscients), d'abus de substances, d'actes de vandalisme, de rupture scolaire, de décompensations psychiques, de comportements violents, de crises suicidaires, de troubles alimentaires, de stress, etc. Ce contexte offre de moins en moins d'espaces de liberté et d'opportunités de responsabilisation aux jeunes.

Pour y faire face, 19 recommandations générales pour le canton sont structurées autour des axes « espaces et participation » (« spazi e partecipazione »), « communication et information » (« comunicazione e informazione ») et « prévention et intégration » (« prevenzione e integrazione »). En outre, un guide comprenant 11 points est destiné au développement des politiques communales.

6. Attentes et perspectives

Le rôle incitatif de la politique cantonale doit être renforcé. L'administration cantonale doit mettre en place une plateforme d'échange élargie à l'ensemble des acteurs impliqués et les interactions avec les animateurs socioculturels doivent être facilitées par le développement d'offres de formations. La tension entre les « jeunes d'aujourd'hui » et le travail social doit permettre de mener une réflexion collective dans le but d'offrir aux enfants et aux jeunes de nouvelles offres et opportunités. Le système de subventionnement doit être adapté aux défis, ainsi qu'aux nouvelles dynamiques engendrées par ces derniers.

7.3. Résultats de la deuxième question de recherche

À l'aide de la reconstitution de nos deux études de cas, nous allons à présent vous faire part des résultats liés à la seconde question de recherche.

Quels acteurs contribuent au développement d'une politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse ?

Les entrepreneurs publics

Le développement des deux politiques cantonales est marqué par des acteurs qui se sont mobilisés afin de convaincre du bien-fondé d'une politique pour et par les enfants et les jeunes.

Dans le canton de Bâle-Ville, le pasteur Alfred Kunz s'est fortement investi pour les jeunes. Sensible à leurs difficultés et leurs besoins, il est le fondateur de « Schwarzer Peter » en 1983. Il s'agit d'une association qui met en place un travail social de rue. Son soutien se révèle fondamental, aussi bien au niveau financier qu'organisationnel et ce, jusqu'en 1995.

Dans le canton du Tessin, Padre Callisto participe à la constitution de « Comunità familiare », une association qui vise le développement d'une politique familiale à travers la participation active de ses membres⁵¹ et en devient le premier secrétaire général. L'association met en place des activités

⁵¹ Les autres membres fondateurs de l'association sont des couples de jeunes qui côtoyaient Padre Callisto dans le cadre de leurs cours de préparation au mariage.

de consultation, des lieux d'accueil pour enfants, des colonies de vacances, des foyers pour enfants et jeunes et devient un interlocuteur privilégié des autorités politico-administratives du canton⁵². De plus, Padre Callisto constitue le « Gruppo di Politica Giovanile (GPG) », qui réunit les différents acteurs du domaine des activités de jeunesse extrascolaires.

Pfarrer Alfred Kunz et Padre Callisto peuvent être considérés comme des entrepreneurs publics issus de la société civile qui se sont investis pour le développement des politiques cantonales de l'enfance et de la jeunesse. De par leur mobilisation, ils parviennent à identifier les besoins des enfants et des jeunes, à réaliser des prestations pour y répondre, mais également à convaincre les autorités politico-administratives du bien fondé de leurs actions. Ces deux associations ont d'ailleurs poursuivi leurs activités après le retrait de leurs fondateurs et restent impliquées dans les politiques cantonales menées. Ainsi, les activités de « Schwarzer Peter » n'ont cessé de se renforcer en s'adaptant aux besoins des enfants et des jeunes bâlois et « Comunità familiare » bénéficie, à ce jour, d'un mandat pour organiser le « Forum dei giovani ».

Les coalitions de causes

Dans le canton de Bâle-Ville, les organisations de jeunesse commencent à se coaliser à partir de 1942, date à laquelle la « Basler Freizeitaktion (BFA) » est fondée. Il s'agit, alors d'offrir des activités de loisirs à la jeunesse bâloise, qui participait de manière marginale aux activités proposées par l'Église et les associations existantes. La première organisation s'est composée de représentants (ou « délégués⁵³») des organisations de jeunesse, d'entrepreneurs de l'industrie chimique et d'acteurs politiques locaux. Cette entité a pu bénéficier d'un financement public, initialement de Fr. 20'000, dès sa constitution. Au cours de son histoire, l'association, parmi ses prestations, a également réalisé des études et des analyses, fourni des données statistiques dans le domaine des activités de jeunesse, prestations qui sont normalement à charge des administrations publiques.

En 1962, BFA ouvre la première « Jugendhaus » (centre de jeunesse) de Suisse : le Sommercasino⁵⁴. Au cours des années, son concept a évolué : les bénévoles ont été remplacés progressivement par les professionnels du travail social, et le centre est devenu un lieu de culture juvénile. À cette structure se rajoutent des « Jugendhäuser » dans les quartiers de la ville entre les années 1970 et 1980; en 1983, commence le travail social hors murs de « Schwarzer Peter » ; vers la moitié des années 1990 ouvrent les premières « Gassenzimmer » (locaux d'injection) et une animation socioculturelle hors murs « Mobilejungendarbeit » suit. Ces différentes prestations sont financées par l'État, qui commence alors à développer une stratégie de politique globale pour tous les enfants et les jeunes s'appuyant sur des connaissances du terrain, mais également scientifiques (théoriques et statistiques). Au niveau de l'organisation de l'administration cantonale, la promotion « Förderung » est séparée de la « Schutz » qui s'adresse, par des prestations individuelles, à une petite partie des enfants et des jeunes du canton de Bâle. Dans cette dynamique, en 1997, la commission cantonale de la jeunesse, qui réunit les acteurs publics et privés de la politique de l'enfance et de la jeunesse, se saisit de dix objectifs.

Dans le canton du Tessin le « Gruppo di Politica Giovanile (GPG) » voit le jour après l'organisation d'une soirée sur le thème de la jeunesse. Il réunit les acteurs principaux du domaine des activités de jeunesse extrascolaires : les scouts, les autres associations, les représentants des centres de jeunesse, ainsi que des jeunes députés. Ses objectifs sont de promouvoir un débat politique, impliquant

⁵² Informations issues du blog personnel de Padre Callisto : www.pcallisto.blogspot.ch

⁵³ Albrecht Schönbucher, le 7 juin 2017.

⁵⁴ www.sommercasino.ch

notamment le Grand Conseil, afin d'obtenir une base légale qui autorise l'intervention cantonale et le développement de prestations, dans un domaine que le Conseil d'État voulait « laisser » de compétence communale. Cette coalition d'envergure exerce aussi un lobbying qui se révèle fondamental pour la votation de la « Legge sul sostegno e il coordinamento delle attività giovanili » du 2 octobre 1996.

En 2005 et 2008, après une phase de mise en route de la « Legge giovani » et selon la demande de la Commission de la jeunesse, une centaine d'acteurs sont réunis dans le but de rendre la politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse opérationnelle et partagée. Le résultat des travaux de ce groupe sont les « Carte delle politiche giovanili ».

Réponse à la question de recherche : «Quels acteurs contribuent au développement d'une politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse ?»

Dès lors, quels acteurs ont contribué au développement de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse des cantons du Tessin et de Bâle-Ville ?

Indubitablement, des entrepreneurs publics, tels que Pfarrer Alfred Kunz et Padre Callisto ont joué un rôle décisif dans le développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse de leur canton. Cela en identifiant un problème social inédit, en attirant l'attention de l'opinion publique sur cette problématique, en créant une coalition de cause autour d'elle et en faisant du lobbying auprès des autorités publiques afin d'en faire un objet politique.

Toutefois, un entrepreneur public reste un individu isolé s'il ne parvient pas à coaliser des intérêts et des personnes autour de sa démarche. Ainsi, le vrai véhicule du développement de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse dans les deux cantons est la « coalition de causes ». De fait, aussi bien la coalition des organisations de jeunesse autour de la « Basler Freizeitaktion (BFA) » que le « Gruppo di Politica Giovanile (GPG) » ont joué un rôle déterminant dans la phase pré-institutionnelle de leur canton. Cela en s'emparant de la problématique de la jeunesse, en proposant les premières actions, mesures et activités, et en agissant comme groupes de pression auprès des autorités et de l'opinion publiques. Durant la phase institutionnelle, ces coalitions de cause restent impliquées dans le développement de la politique en collaborant à la production législative, en travaillant dans les commissions ou encore en remplissant des prestations sous mandat des autorités.

Dans la phase institutionnelle, le rôle des acteurs étatiques devient forcément prépondérant. Cela ne signifie pas pour autant qu'ils n'ont joué aucun rôle durant la phase pré-institutionnelle. En effet, dès 1942, Bâle-Ville finance des projets de jeunesse. De même, un secteur destiné aux activités de jeunesse est créé informellement dans les années 1980 au sein de l'« Ufficio Sociale », par des assistants sociaux qui vont s'empresse de rejoindre la coalition menée par Padre Callisto. Ainsi, les partis politiques, les parlementaires ou encore le Conseil d'Etat jouent un rôle crucial dans l'élaboration de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse, par la production législative, les arbitrages budgétaires, la réorganisation administrative ou encore la délivrance de mandats de prestations.

Enfin, durant la phase de déploiement de la politique publique, ce sont les acteurs imaginés par les promoteurs-mêmes de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse qui prennent le relais. Que ce soit la commission, le parlement de jeunes ou encore le délégué à la jeunesse, c'est à eux de veiller à la mise-en-œuvre continue et efficace de la politique et, le cas échéant, d'en demander une reformulation.

7.4. Résultats de la troisième question de recherche

Dans quelle mesure la pression de l'opinion publique face à un problème lié à la jeunesse contribue-t-elle au développement d'une politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse ?

Les études de cas des cantons étudiés nous montrent que, durant le développement de politiques, l'opinion publique est influencée par une double problématique touchant les enfants et les jeunes : la première relève des agitations sociales provoquées par les jeunes, alors que la deuxième porte sur les difficultés rencontrées par les enfants et les jeunes.

Les révoltes et les contestations politico-sociales de la jeunesse

Comme nous avons pu le voir, dès les années 1970 débutent les travaux de développement d'une politique de la jeunesse au niveau fédéral. Le constat initial est celui d'une jeunesse qui prend de la distance par rapport aux générations précédentes en contestant les autorités, les institutions et les valeurs de la société de l'époque. Les jeunes inquiètent également de par leurs dynamiques perçues comme favorisant leur marginalisation et addictions.

Le canton de Bâle-Ville commence à financer des activités de jeunesse extrascolaires organisées par des organismes privés dès la deuxième guerre mondiale afin de répondre à la pauvreté des offres proposées à la jeunesse. Entre la fin des années 1970 et le début des 1980, le canton, fortement urbain et industriel, connaît l'émergence de mouvements de contestations qui prennent une ampleur considérable,⁵⁵ en mobilisant plus de 20'000 personnes dans le cadre des manifestations. Les revendications des jeunes bâlois étaient alors de type « Macht aus dem Staat Gurkensalat »⁵⁶ ou encore « Freie Sicht auf die Alpen »⁵⁷. Les centres de jeunesse de la ville sont même occupés illégalement par des jeunes issus du mouvement « punk ». Durant cette même période, la consommation de drogues par les jeunes prend la société civile de court. Les problèmes rencontrés par les jeunes deviennent alors des problèmes sociaux.

Dans le canton du Tessin, les mouvements de contestation et d'occupation de la part des jeunes générations surgissent dans les années 1990. Le 12 octobre 1996, une manifestation organisée par le « Gruppo per l'autogestione socioculturale (GAS) » se termine avec l'occupation des anciens bâtiments Molini Bernasconi, à Viganello, par le mouvement « Realtà antagonista ». Celui-ci en fait un centre social autogéré servant de lieu de rencontre, de foisonnement culturel, de scène politique fréquentée par 2'000 à 3'000 jeunes les vendredis et les samedis soirs, réunissant entre 100 et 150 personnes lors d'assemblées hebdomadaires⁵⁸. L'occupation, qui surprend les autorités de la ville⁵⁹, se prolonge jusqu'au 6 juin 1997, quand l'établissement est détruit par un incendie. Au mois d'août, le centre se déplace au Maglio à Canobbio. Il est évacué par la police au mois d'octobre 2002. Le 18 décembre de la même année, la ville de Lugano met à disposition les établissements des anciens abattoirs le « Macello » sur la base d'un accord entre les parties. Ce site est toujours occupé – et toujours pas subventionné, ni autorisé – à ce jour. Selon le vice-maire de la ville, Erasmo Pelli, à

⁵⁵ Marc Flückiger, le 10 juin 2016.

⁵⁶ « Faites de l'État une salade de concombres »

⁵⁷ « Vue dégagée sur les Alpes »

⁵⁸ Francesco Bonsaver, le 12 octobre 2016, interviewé par la RSI.

⁵⁹ Erasmo Pelli, le 12 octobre 2016, interviewé par la RSI.

l'époque, il était difficile d'intervenir de manière autoritaire car les jeunes répondaient en organisant des manifestations qui parvenaient à mobiliser jusqu'à 3'000 personnes.

Ces révoltes et contestations politico-sociales de la jeunesse ont engendré une augmentation des offres de lieux et d'espaces à disposition des enfants et des jeunes afin d'y bénéficier d'activités socio-culturelles.

La jeunesse en tant que cohorte rencontrant des « difficultés sociales »

Les revendications et les mobilisations des jeunes générations sont accompagnées par le constat que cette cohorte fait face à des « difficultés sociales » et de besoins de type « socio-sanitaire ».

Dans le canton de Bâle-Ville, à partir de la fin des années 1970, les problématiques liées à la consommation de drogue touchant notamment les jeunes entre « 16 et 25 ans »⁶⁰, surprennent les autorités publiques. Au début des années 1980 survient l'épidémie du virus HIV et les risques de sa transmission par des seringues infectées. Durant les années 1990, la consommation de produits – en particulier le cannabis – touche de manière particulière les jeunes dès 15 ans, souvent rattachés à la scène hip-hop⁶¹. À cette « culture urbaine » succède et se superpose celle de la musique techno, à laquelle est rattaché la consommation de drogues synthétiques lors de parties interminables. La situation bâloise est également marquée par le conflit des Balkans qui provoque une arrivée importante de jeunes et de familles à la recherche de lieux de vie et de travail.

Les phénomènes de clochardisation, le virus HIV, les ruptures au niveau de la formation des jeunes, leurs difficultés à trouver du travail, ainsi que l'absence d'une participation active à la vie sociale et politique, prennent de l'ampleur et caractérisent le contexte bâlois dès les années 1970. Les interventions des forces de l'ordre ne parvenant pas à résoudre le problème, des services d'aide et de prise en charge des jeunes dans l'espace public se développent.

Dans le canton du Tessin, dès la fin des années 1980, un « mal-être » général⁶² touchant les enfants et les jeunes est relevé. En effet, les jeunes générations sont touchées massivement par le chômage⁶³, durant la crise des années 1990, augmentant ainsi les risques d'exclusion et d'addiction aux drogues⁶⁴. Les dispositifs de prise en charge ciblent particulièrement les jeunes en « zone grise », composée d'adolescents « à risque » qui ne bénéficient d'aucune activité de jeunesse en dehors de leurs obligations scolaires ou professionnelles⁶⁵. Les difficultés rencontrées par les enfants et les jeunes se manifestent également par un taux de suicide élevé, ainsi qu'une consommation excessive d'alcool et de tabac⁶⁶.

⁶⁰ Marc Flückiger, août 2013, dans Peter: Ausgabe 32.

⁶¹ Klaus Meyer, août 2013, dans Peter Ausgabe 32.

⁶² « un disagio sociale in generale », Marco Galli, le 30 mai 2016.

⁶³ « Sono infatti 3'411 (pari al 37% del totale dei disoccupati) i giovani ticinesi al di sotto dei 30 anni. Sono tutti coscienti che l'emarginazione non riguarda più soltanto quella fetta di giovani a rischio, con problemi di devianze, bensì tutti i giovani ed in particolar modo i giovani senza lavoro. » Marina Carobbio-Guscetti, séance du Grand Conseil du 1er octobre 1996.

⁶⁴ « sicuramente c'era un'intesa nel senso di cercare di prevenire quel disagio che poteva portare a delle dipendenze. La grossa problematica di allora era sicuramente quella della dipendenza che stava diventando gradualmente un fenomeno circoscritto, ma che rischiava di allargarsi e stava allargandosi », Fabio Bacchetta-Cattori, le 26 septembre 2016.

⁶⁵ Canton du Tessin, 1996. Rapport de la Commissione della legislazione.

⁶⁶ Giovanni Merlini, séance du Grand Conseil du 1er octobre 1996.

Le constat d'une augmentation du mal-être des jeunes trouve un consensus lors des débats parlementaires qui permettent l'adoption de la « legge giovani », le 2 octobre 1996. Par cette décision, les députés du Grand Conseil, et le Président du Conseil d'État sont conscients de ne pas proposer une réponse à l'ensemble des problèmes évoqués, mais de mettre en place un dispositif « public-privé » de stimulations pour permettre aux enfants et aux jeunes de mieux faire face à leurs difficultés⁶⁷.

Situation actuelle

De manière générale, le portrait brossé de l'enfance et de la jeunesse a significativement évolué depuis les années 1970. La jeunesse, telle que dépeinte aujourd'hui, ne tient plus de manière aussi virulente des discours critiques envers les générations précédentes. De plus, elle s'investit déjà dans des activités extrascolaires multiples, de courte durée et dans des lieux différents, y compris et de plus en plus dans un espace virtuel.

Les jeunes générations semblent montrer peu d'intérêt pour les autorités publiques : les contestations des années 1970 se sont transformées en une prise de distance, voire un détachement entre jeunes générations et dynamiques institutionnelles. En cas d'engagement politique, l'émulation et le conservatisme sont privilégiés, les enfants et les jeunes souhaitant poursuivre les travaux des aînés plutôt que de les déconstruire ou de les détruire. Ce constat est vérifié au Tessin, où les demandes des jeunes du « Forum dei giovani » portent souvent sur des détails technico-administratifs, au lieu de revendiquer l'ouverture d'un nouvel espace à destination des enfants et des jeunes⁶⁸.

Réponse à la question de recherche : « Dans quelle mesure la pression de l'opinion publique face à un problème lié à la jeunesse contribue-t-elle au développement d'une politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse ? »

Dès lors, est-ce bien la pression des problèmes engendrés par la jeunesse qui a conduit au développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse ?

Clairement, il y a une corrélation entre l'intensification des revendications des jeunes et la soudaine multiplication des initiatives relevant de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse qui éclosent tout azimut dès la fin des années 1970. Le caractère subversif et agitateur des mobilisations estudiantines et jeunes ont certainement fait craindre aux autorités en place un danger révolutionnaire qui remettrait en cause les institutions et les structures de leur société. Dès lors, dans un contexte de guerre froide, investir dans la promotion de l'enfance et de la jeunesse est un bien maigre prix à payer en échange de la paix civile et de la stabilité des institutions.

De même, on voit une recrudescence des actions et des mesures en faveur de la jeunesse dès la fin des années 1980. Cette fois, la pression ne vient pas d'une peur révolutionnaire, mais bien de l'émergence de problématiques relevant de la santé publique, perçues comme spécifiques à une cohorte particulière de la population. Les scènes de drogues ouvertes, la propagation du Sida et les

⁶⁷ « Si tratta [anzi] di una presa di coscienza che certi problemi, soprattutto quelli legati al disagio sociale, non sono sempre risolvibili aumentando gli aiuti. La società deve impegnarsi a produrre gli anticorpi. Nella fattispecie si domanda se grazie all'intervento pubblico, seppur limitato e sussidiario, sarà possibile ottenere il risultato auspicato (vale a dire l'aumento degli anticorpi). » Venanzio Menghetti, séance du Grand Conseil du 1er octobre 1996.

⁶⁸ Marco Galli, le 30 mai 2016.

innombrables problématiques qui y sont liées comme le décrochage social, les phénomènes d'exclusion et de marginalisation ou encore la montée de la délinquance, sont autant de problèmes sociaux qu'il s'agit de résoudre. Dès lors, la mise à disposition de lieux d'injection, les diffusions de campagnes de prévention, ou encore le développement du travail social hors-mur apparaissent comme des réponses à ces problèmes, et s'inscrivent bien dans une politique de promotion de l'enfance et la jeunesse.

La jeunesse de 2017 ne ressemblant plus tout-à-fait à ce portrait, la pression exercée par les problèmes sociaux des jeunes s'en trouve amoindrie. En effet, les jeunes sont moins visibles dans l'espace public, moins revendicatifs, et nombre des défis qu'ils rencontrent se déploient dans la sphère privée : cyber harcèlement, sexting, radicalisation, etc. Ainsi, la continuité des politiques semble relever plus d'un effet de sentier, surtout dans les cantons où elles sont implémentées de longue date. Quant aux politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse mises en place plus récemment, elles résultent d'une forme de mimétisme, les cantons n'ayant pas de politiques transposant les politiques d'autres cantons. Toutefois, aussi bien pour les uns que les autres, expliquer et justifier la nécessité, voire l'utilité d'une politique de promotion, devient de plus en plus ardu.

8. Conclusions

8.1. Retour théorique

La première partie de l'analyse, consacrée aux politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse des vingt-six cantons, nous a permis de constater que leur niveau de développement présente des différences importantes. Les appuis théoriques mobilisés par la suite nous permettent d'expliquer ces inégalités, ainsi que d'en identifier les facteurs de réussite.

8.1.1. Explication du phénomène de développement

Comme nous avons pu le constater, les politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse commencent à se développer autour des années 1970 au niveau international et fédéral. Le canton de Bâle-Ville finance des activités de jeunesse extrascolaires déjà à partir des années 1940 ; entre les années 1980 à 2000, il élabore enfin une stratégie et une planification des prestations à offrir aux enfants et aux jeunes. Le canton du Tessin, après des antécédents marqués par des dynamiques associatives et politiques, crée un « Ufficio giovani » au sein de l'administration cantonale en 1996. Les deux politiques cantonales étudiées sont désormais en place depuis deux décennies et ont déjà été confrontées à des modifications et des réorganisations : comme nous avons pu l'aborder au point 6.2, elles ont d'ores et déjà accompli le cycle de développement présenté au point 4.2.3 du présent travail

Avant la formulation des politiques de promotion, nous assistions à une « pression de différents problèmes » rencontrés par les jeunes générations. Nous les avons réunies dans deux catégories que nous retrouvons dans les cantons étudiés : les « révoltes et les contestations politico-sociales de la jeunesse » et « la jeunesse en tant que cohorte rencontrant des « difficultés sociales ».

Dans le canton de Bâle-Ville, durant les années 1970-1980, les jeunes générations contestent vivement l'« establishment » en réclamant un changement radical. Les lieux et les activités

extrascolaires en place sont l'objet de critique, car reproduisant des valeurs patriarcales⁶⁹. Les centres de jeunesse sont occupés par des jeunes issus des mouvements « punk »⁷⁰ et le concept du Sommercasino est totalement revu⁷¹. Dans le canton du Tessin, durant les années 1990, les manifestations et les occupations des jeunes revendiquant des espaces socioculturels autonomes se succèdent.

Au même moment, la jeunesse émerge comme une cohorte en difficulté : à Bâle les jeunes consomment des drogues dans l'espace public, au Tessin on fait le constat d'un nombre croissant de jeunes se trouvant dans une « zone grise » : les risques et dynamiques de marginalisation inquiètent.

Les autorités politico-administratives constatent avec étonnement que, même en faisant recours aux forces de l'ordre et aux services d'aide et de soins, ils ne parviennent pas à répondre de manière efficace aux problèmes.

À ce moment émerge dans les deux cantons la figure de l'entrepreneur public, issu des mouvements ecclésiastiques. À Bâle-Ville, Pfarrer Kunz se mobilise afin d'offrir de l'aide aux jeunes toxicodépendants, au Tessin Padre Callisto crée un groupe pour une politique de l'enfance et de la jeunesse. Le Conseiller d'État M. Pietro Martinelli, assume également un rôle de médiateur entre les jeunes en contestation et les autorités cantonales⁷². De ce fait, des coalitions de cause pour une politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse se mettent en place.

Dans le canton de Bâle-Ville, hormis les lignes directrices de la Commission de la jeunesse de 1997 qui fixe les objectifs en matière de politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse, aucun concept politique en la matière n'est formulé. L'étude du Professeur Füegg, mandaté par le Conseil d'État durant la législature 1993-1997 et visant à définir une politique globale de l'enfance et de la jeunesse, n'a d'ailleurs jamais abouti, car radiée selon la décision du Grand Conseil du 18 octobre 1998⁷³. Ceci est expliqué par la tradition politico-administrative bâloise qui se situe entre celle de type allemand – de proximité et d'échanges – et celle de type scandinave – reposant sur un État providence et des dynamiques participatives de proximité⁷⁴.

La mise en œuvre bâloise repose initialement sur des financements de prestations dans le but de répondre aux problèmes rencontrés par la jeunesse⁷⁵. A partir des années 1994-1995, le secteur de l'administration de la protection est séparé de celui de la promotion de l'enfance et de la jeunesse, ce dernier vise davantage des objectifs de cohésion sociale⁷⁶.

⁶⁹ « à titre d'exemple, lors de l'explosion du « rock and roll » BFA propose des cours de flûte aux enfants... ! ». Albrecht Schönbucher, le 7 juin 2017.

⁷⁰ Albrecht Schönbucher, le 7 juin 2017.

⁷¹ <https://www.juarbasel.ch/ueber-uns>

⁷² « Ai tempi il ruolo del Consigliere di Stato Pietro Martinelli a permesso di avanzare anche in situazioni e contesti conflittuali, con la sua presenza, la sua energia e la determinazione politica a difesa delle politiche giovanili ». Matteo Ferrari, le 27 septembre et 7 octobre 2016.

⁷³ Marc Freivogel, le 25 novembre 2016.

⁷⁴ « [...] la culture de Bâle-Ville fait que les autorités politiques ne soient pas très intéressées par la production de papiers décrivant des concepts, mais plutôt par des projets ou des actions de promotion. » Marc Flückiger, le 10 juin 2016.

⁷⁵ « Avant les pouvoirs publics réagissaient uniquement s'ils subissaient une pression et/ou devaient résoudre des problèmes ». Marc Flückiger, le 10 juin 2016.

⁷⁶ « Les travailleurs sociaux de la protection répondent en effet aux problèmes d'une petite partie de l'enfance [...]. La promotion, par contre, peut se concentrer sur les enfants et les jeunes qui vivent à leur domicile, sont heureux, suivent une scolarisation normale, [...] ». Marc Flückiger, le 10 juin 2016.

Au Tessin, la formulation de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse est réalisée par la Commission législative du Grand Conseil, qui sollicite également des représentants des services administratifs du « Dipartimento opere sociali ». Une politique cantonale de promotion – donc de soutien et coordination – des activités de jeunesse extrascolaires est proposée à travers la « Legge giovani » du 2 octobre 1996. Au niveau de la mise en œuvre un « Ufficio giovani » est institué en détachant le secteur « attività giovanili » de l'« Ufficio sociale » - et des soutiens financiers pour les projets des enfants et des jeunes, ainsi que pour les centres de jeunesse du canton sont accordés. De ce fait, une loi de type « soft », reposant sur l'incitation, la coopération et la coordination public-privé entre en vigueur. Toujours dans cet esprit, en 2005 et 2008, les « Carte delle politiche giovanili in Ticino » complètent la formulation de la politique. Cet exercice, mobilisant une centaine d'acteurs concernés par la jeunesse, recrée et renforce la coalition de causes. Au vu de ce qui précède, nous situons l'administration tessinoise entre une tradition de type « napoléonienne » - interventionniste de par ses impulsions - et de type « germanique » - organiciste de par ses besoins de coopération.

Ne bénéficiant d'aucune formulation officielle, la politique bâloise n'a jamais été reformulée.

Au Tessin, la base légale en vigueur depuis 1996 a été modifiée en 2004, pour y ancrer le « Forum cantonale dei Giovani ». Il s'agit, de ce fait, d'un renforcement de la politique en place plutôt que d'une reformulation. Ceci dit, bien que la base légale soit toujours considérée comme actuelle⁷⁷, de nouvelles modifications ont été demandées et préparées, sans pourtant aller jusqu'au bout du processus.

Par conséquent, dans les deux cantons, les politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse n'ont connu aucun changement fondamental. Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, de faible participation associative et politique, les effets de sentiers se renforcent et favorisent le conservatisme.

8.1.2. Les facteurs de réussite

Dans les deux cantons étudiés, nous constatons que la phase qui précède la formulation et la mise en œuvre des politiques, c'est-à-dire les événements « pré-institutionnels », contribuent fondamentalement au développement des politiques. C'est, en effet, à ce moment – durant les années 1980 à Bâle et au début des années 1990 au Tessin – qu'une pression des problèmes surgit, des entrepreneurs publics se mobilisent, et des coalitions de causes – incluant des membres de l'administration publique - s'organisent. Il s'agit là, à notre sens, du premier facteur de réussite des politiques cantonales de promotion.

Ces éléments poussent les autorités politico-administratives à une formulation et une mise en œuvre de politiques à destination des enfants et des jeunes. Nous observons cependant une importante différence entre les deux cantons. Bâle-Ville finance des prestations à destination des enfants et des jeunes mises en place par des organisations privées à partir des années 1940. De ce fait, des coopérations publiques-privées se mettent en place ; évoluent dans le temps et restent d'actualité. Le Tessin, pour continuer à soutenir les entités privées (jeunes porteurs de projet et centres de jeunesse), passe par la formulation d'une politique cantonale dans une loi – revendiquée par la coalition de causes de l'époque - qui légitime l'intervention de l'État de manière subsidiaire et incitative en terme de soutien aux activités de jeunesse extra-scolaires. Cet exercice accompagne la

⁷⁷ «E' una legge chiara, semplice, che ha risposto e risponde ancora oggi alle esigenze. » Fabio Bacchetta-Cattori, le 26 septembre 2016.

mise en place de prestations déjà développées dans ce sens par l'« Ufficio sociale » (seulement pour une courte durée⁷⁸). Lors de la mise en œuvre des politiques analysées, nous constatons que le deuxième facteur de réussite repose sur les ressources financières à disposition du service en charge de la promotion de l'enfance et de la jeunesse pour soutenir les activités, mises en œuvre essentiellement par des organismes privés.

Les deux cantons en prennent conscience⁷⁹ et parviennent à développer des actions, des projets et des mesures agissant sur des « dynamiques sociétales »⁸⁰ touchant à l'enfance et à la jeunesse qui permettent, de ce fait, à la collectivité de « produire les anticorps »⁸¹ pour un développement harmonieux des jeunes générations⁸². Il s'agit donc de disposer d'un budget « clair » qui permet une planification des actions, des mesures et des projets à mener.

8.2. Recommandations

8.2.1. Légitimer

Nous recommandons aux autorités politico-administratives d'élaborer les outils nécessaires à la légitimation de la participation politique des enfants et des jeunes, ainsi que les outils de soutien et d'encouragement aux activités de jeunesse extrascolaires. Il s'agit de cette manière d'impliquer plus directement les enfants et les jeunes, de même que les centres d'animation socioculturelle, les communes, et les associations. Au vu de leur évolution constante, les concepts et les stratégies élaborées par les administrations cantonales ne doivent cependant pas entraver les activités susmentionnées.

8.2.2. Coaliser pour agir

Nous recommandons aux autorités politico-administratives d'entretenir ou de créer les « systèmes de coalition de causes » en faveur d'une politique de l'enfance et la jeunesse. À cet effet, elles veillent aux besoins et aux difficultés rencontrées par les enfants et les jeunes, ainsi que par les autres acteurs. Ces coalitions doivent disposer de moyens nécessaires pour concrétiser leurs travaux, par exemple dans le cadre de la rédaction de chartes, ou dans l'organisation d'événements (festifs, congrès, formations). L'action doit être collective et pertinente auprès des enfants et des jeunes.

⁷⁸ « L'aver istituzionalizzato, l'aver fatto la legge e l'ufficio, alla fine ha portato a ridurre un po', a limitare quella che prima era un'azione più flessibile. » Matteo Ferrari, le 27 septembre et 7 octobre 2016.

⁷⁹ « Se con l'entrata in vigore della legge in discussione non verranno messe a disposizione strutture adeguate (allo scopo di non infierire maggiormente sui bilanci dello Stato) non si farà di sicuro piacere ai giovani. [...] le risposte pratiche da dare ai giovani devono iniziare da subito. » Donatello Poggi, séance du Grand Conseil du 1er octobre 1996.

« Aujourd'hui la conscience politique bâloise sait qu'il faut mettre en place les choses en amont pour les enfants et les jeunes, sans qu'ils provoquent des problèmes. [...] Ceci-dit ce n'est pas la prévention qui justifie la politique de promotion, mais le fait que les enfants ont les mêmes droits que les adultes, sans disposer des mêmes moyens ». Marc Flückiger, le 10 juin 2016.

« [...] dette attività difficilmente possono essere autofinanziate in base a criteri di mercato. » Raoul Ghisletta, séance du Grand Conseil du 1er octobre 1996.

⁸⁰ Marc Flückiger, le 10 juin 2016.

⁸¹ Venanzio Menghetti, séance du Grand Conseil du 1er octobre 1996 et Marco Galli, le 30 mai 2016.

⁸² « Si un enfant de 3 ans fait l'expérience de pouvoir influencer sa vie et la société, alors il grandira avec un sentiment de « auto-efficacité » (Selbstwirksamkeit) ». Marc Flückiger, le 10 juin 2016.

8.2.3. Favoriser l'entrepreneuriat

Nous recommandons aux autorités politico-administratives d'impliquer l'entrepreneuriat privé – notamment celui des enfants et des jeunes - dans la mise en œuvre de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse. Il est en effet fondamental que celui-ci puisse s'inscrire dans des dynamiques de réalisation de projets. Les administrations publiques doivent leur garantir le soutien nécessaire, notamment au niveau financier.

8.3. Limites de l'étude

Étant donné que ce travail ne prétend pas à l'exhaustivité et qu'il a été réalisé durant un temps spécifique, nous avons dû effectuer des choix arbitraires.

Les indicateurs de développement ont été retenus par convention avec les travaux menés par la CPEJ. Toutefois il n'est pas établi que certains d'entre eux mesurent bien le développement d'une politique de promotion de l'enfance (« commission », « parlement », « mission et charte ») et que d'autres pas (« délégué », « ancrage constitutionnel », « bases légales »).

En outre, nous avons fait le choix de conduire six entretiens semi-directifs. De cette manière, le sujet n'a pas pu être épuisé. Un plus grand nombre d'entretiens nous aurait permis de renforcer nos données, tant en qualité qu'en quantité.

Enfin, l'analyse documentaire n'est pas exhaustive. Nous n'avons en effet pas pu réunir l'ensemble des documents relatant le développement des politiques de promotion de l'enfance et de la jeunesse dès les années 1960, plus particulièrement pour le canton de Bâle-Ville, à partir des années 1940.

8.4. Note conclusive

Comme nous avons pu le relever, la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse est une politique développée de manière décisive par des entrepreneurs et des coalitions à composition « public- privé ». Ses acteurs souhaitent soutenir les enfants et les jeunes dans le cadre de leurs activités extrascolaires, dans le but de renforcer leurs compétences et d'éviter ainsi que les jeunes générations soient défavorisées par des problématiques sociales, ou, au contraire, qu'elles deviennent des sources de problèmes pour la société.

Il s'agit donc d'une politique sociale active au sein de laquelle les politiques cantonales de promotion doivent – en collaboration avec les communes, la Confédération et les organismes privés – pouvoir continuer à jouer un rôle incitatif en se dotant des outils de soutien nécessaires, à l'image des cantons de Bâle-Ville et du Tessin étudiés dans le cadre de ce travail de mémoire.

9. Bibliographie

BAUDINO, Marco, 2008. *Alieni immaginari*. Lugano: Infogiovani.

BONOLI, Giuliano, WICHMANN, Sabine, 2007. *Rapport et "Postulat Janiak". Problèmes et attentes des Cantons*. Chavannes-près-Renens: Rapport de l'IDHEAP.

BRUNO, Isabelle, JACQUOT, Sophie, MANDIN, Lou, 2006. *Europeanization through its instrumentation: benchmarking, mainstreaming, and the open method of co-ordination... toolbox or Pandora's box?* Paris: Journal of European Public Policy No. 13, pp. 519-536. ISSN 1350-1763.

CATNEY, Philip, HENNEBERRY, John H., 2015. *Public entrepreneurship and the politics of regeneration in multi-level governance*. Sage Publishing. ISSN: 2399-6544.

ERHEL, Christine, PALIER, Bruno, 2005. *Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport de Douglass North à l'explication des trajectoires nationales*. Paris : Les Presses de l'ISMEA.

FERRERA, Maurizio, 1993. *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna: Società editrice il Mulino. ISBN 88-1504044-7.

FROSSARD, Stanislas, 2003. *Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse (Aperçu, tendances et analyse)*. Chavannes-près-Renens: Cahier de l'IDHEAP 202b/2003. ISBN 2-940177-74-0.

GILBERT, Claude, HENRY, Emmanuel, 2012. *La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion*. Paris : Revue française de sociologie 2012/1 (vol. 53), p. 35-39. ISBN 97827080013247.

HALL, Peter A., 1993. *Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain* in Comparative politics Vol. 25, No. 3 pp. 275-296. New York.

KNOEPLFE, Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, 2006. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich/Chur: Verlag Rüegger. ISBN 3-7190-2051-7.

LADNER, Andreas, CHAPPELET, Jean-Loup, EMERY, Yves, KNOEPFEL, Peter, MADER, Luzius, SOGUEL, Nils, VARONE, Frédéric, 2013. *Manuel d'administration publique*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes. ISBN 978-2-88074-971-2.

MATTEI, Paola, 2016. *Public accountability and health care governance*. Berlin : Springer. ISBN 1137472995, 9781137472991.

MULLER, Pierre, SUREL, Yves, 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Editions Montchrestien. ISBN 2-7076-0669-5.

PAU-LESSI, Ivan, 2007. *Legge sul sostegno alle attività della famiglie e di protezione dei minorenni*. Rivista del Servizio di sostegno pedagogico della scuola media – numero 19, pages 104-108. Bellinzona: Amministrazione cantonale.

SABATIER, Paul A., JENKIS-SMITH, Hank C., 1993. *Policy change and learning, An advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press

VIELLE, Pascale, POCHET, Philippe, CASSIERS, Isabelle, 2005. *L'Etat social actif*. Bruxelles: P.I.E – Peter Lang. ISBN: 978-90-5201-227-8.

WILENSKY, Harold, H., 1975. *The welfare state and equality : structural and ideological roots of public expenditures*. London : University of California Press. ISBN : 0-520-02800-7.

Textes de loi et Rapports

CANTON DE NEUCHÂTEL, 2009. *Loi sur le soutien aux activités de jeunesse extrascolaire (LSAJ)*.

CANTON DE NEUCHÂTEL, 2008. *Rapport de la commission législative au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur le soutien aux activités de jeunesse extra-scolaires (LSAJ) du 13 juin 2008 et Avis du Conseil d'État du 22 octobre 2008*.

CANTON DU TESSIN, 2005. *Carta delle politiche giovanili in Ticino*.

CANTON DU TESSIN, 2004. *Modifica della Legge sul sostegno e il coordinamento delle attività giovanili (legge giovani) del 2 ottobre 1996 per ancorare, alla stessa, il Forum cantonale dei Giovani*.

CANTON DU TESSIN, 1996. *Rapporto della Commissione della legislazione sull'iniziativa popolare generica in materia legislativa 28 gennaio 1991 "Per i centri e le attività del tempo libero"*.

CONFEDERATION SUISSE, 1907. *Code civil suisse*.

CONFEDERATION SUISSE, 1999. *Constitution fédérale de la Confédération suisse*.

CONFEDERATION SUISSE, 1989. *Loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (LAJ)*.

CONFEDERATION SUISSE, 2010. *Loi sur l'encouragement à l'enfance et à la jeunesse (LEEJ)*.

CONFEDERATION SUISSE, 2010. *Message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (LEEJ)*.

CONFEDERATION SUISSE, 2010. *Ordonnance sur les mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant*.

CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES AFFAIRES SOCIALES (CDAS), 2008-2011. *Standards de la promotion de l'enfance et la jeunesse en Suisse*.

CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES AFFAIRES SOCIALES (CDAS), 2016. *Recommandations pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons*. Berne : Secrétariat général de la CDAS.

CONSEIL FEDERAL, 2009. *Les jeunes et la violence. Pour une protection efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias*. Rapport du Conseil fédéral.

CONSEIL FEDERAL, 2008. *Pour une politique de l'enfance et de la jeunesse*. Rapport OFAS.

CONSEIL FEDERAL, 2012. *Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille: aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics*.

CONSEIL FEDERAL, 2015. *Jeunes et violence*.

CONSEIL NATIONAL; COMMISSION DE LA SCIENCE, DE L'EDUCATION ET DE LA CULTURE, 2013. *Initiative parlementaire Loi fédérale sur l'encouragement et la protection des enfants et des jeunes. Base constitutionnelle.*

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'INTERIEUR, 1973. *Réflexions et propositions concernant une politique suisse de la jeunesse.*

MAY, Andrea, WIESLI, Reto, 2009. *Rapport à l'intention du Bureau cantonal de promotion des enfants et des jeunes Fribourg.* Berne: Fachstelle für Gesundheitspolitik polsan GmbH.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, 1989. *Convention relative aux droits de l'enfant.*

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, 1964. *L'UNESCO et la jeunesse.* Paris: JUVCO. Disponible à l'adresse: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001474/147410fb.pdf>

VEREIN SCHWARZER PETER, 2013. *Peter : Ausgabe 32.* Bâle. Disponible à l'adresse : <http://www.schwarzerpeter.ch/db/1/185.pdf>

Brochures

DIARIO E/O TAZEBAU, 2012. *Taze 30 Anni.* Locarno. <http://www.tazebau.ch/downloads/Taze30.pdf>

JUAR BASEL, 2017. *75 Jahre Jungendarbeit. Chronik der JuAr Basel.* Basel : Job Factory Basel AG.

UFFICIO GIOVANI, 2005. *Carta delle politiche giovanili in Ticino.* Bellinzona. http://www4.ti.ch/fileadmin/GENERALE/INFOGIOVANI/files/carta_politiche_giovanili.pdf

UFFICIO GIOVANI, 2008. *Carta delle politiche giovanili in Ticino. Dalla teoria alla pratica.* Bellinzona. [http://www4.ti.ch/fileadmin/GENERALE/INFOGIOVANI/PoliticheGiovanili_Pubblicazioni/Carta_a_2008_schede/Carta_TI_schede_2008 - Tutte le 16 schede.pdf](http://www4.ti.ch/fileadmin/GENERALE/INFOGIOVANI/PoliticheGiovanili_Pubblicazioni/Carta_a_2008_schede/Carta_TI_schede_2008_-_Tutte_le_16_schede.pdf)

VEREIN SCHWARZER PETER, 2013. *Ausgabe 32.* Basel. <http://www.schwarzerpeter.ch/db/1/185.pdf>

Annexe 1

Les 26 portraits cantonaux

Argovie

- (1) Le représentant cantonal travaille au Service de l'école publique, du Département de la formation, de la culture et du sport
- (2) L'article 38 bis de la Constitution cantonale impose au canton et aux communes de prendre en considération, dans toutes leurs activités, les préoccupations et les besoins des enfants et des jeunes. En outre, le canton et les communes peuvent soutenir la création d'infrastructures pour les jeunes.
- (3) L'article 67b de la Loi cantonale sur les écoles (Schulgesetz) et l'art. 36 de l'Ordonnance y relative (Verordnung über Volksschule) relève la possibilité du canton de soutenir les communes et les paroisses dans la création et le développement des activités de jeunesse extrascolaires (infrastructures ou installations, projets, modèles/concepts, réseaux, formations)
- (4) La Commission de l'enfance et de la jeunesse (Kommission für Kinder- und Jugendfragen) a une fonction consultative du Conseil d'état de l'administration cantonale en matière de de promotion, de participation et de protection des enfants et des jeunes. Elle se veut « un hall d'accueil » pour les jeunes, ainsi qu'un relai entre les préoccupations et les besoins des enfants et des jeunes et les institutions.

Un parlement cantonal des enfants et des jeunes siège sous un statut d'association et vise à promouvoir la participation politique.

- (5) La politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse est décrite en 2002 dans le concept « Leitbild Jugendpolitik », qui a comme objectif principal celui d'affirmer le rôle des enfants et des jeunes dans la société, ainsi que leurs besoins spécifiques.

Appenzell Rhodes-Intérieures

- (1) Le représentant cantonal travaille dans un centre d'animation socioculturelle (Jugendkulturzentrum).
- (2) Néant.
- (3) Néant.
- (4) Aucune Commission cantonale n'est instituée. Une rencontre annuelle est cependant organisée par le « Amt für Gesellschaft » et la « Gemeindepräsidentenkonferenz » dans le but de favoriser les échanges d'information et matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.
- (5) Néant.

Appenzell Rhodes-Extérieures

- (1) Le représentant cantonal est engagé auprès du Service pour la société (Amt für Gesellschaft) au sein du Département de l'intérieur et de la culture (Departement Inneres und Kultur).

- (2) L'article 41 let. c de la Constitution cantonale prescrit que canton et communes soutiennent les familles et les autres communautés élevant des enfants en encourageant un environnement adéquat à l'encadrement des enfants. Le canton et les communes considèrent les besoins des enfants et des jeunes et encouragent une organisation judicieuse des loisirs.
- (3) Néant.
- (4) Comme dans le canton Appenzell Rhodes-Intérieures une rencontre est organisée annuellement dans le but de favoriser les échanges d'information en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. 15 communes sur 20 disposent néanmoins d'une Commission de la jeunesse.
- (5) Aucune définition de la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse n'existe à ce jour.

Berne

- (1) Le représentant cantonal à la CPEJ travaille au Service de la jeunesse (Jugendamt), qui dépend de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
- (2) L'article 30, alinéa 1, lettre e de la Constitution cantonale exige que les souhaits et les besoins des enfants et des jeunes soient pris en considération par le canton et les communes.
- (3) L'ancrage dans la législation cantonale est garanti par l'Ordonnance sur la Commission cantonale pour l'enfance et la jeunesse (OCEJ).
- (4) La Commission cantonale pour l'enfance et la jeunesse, instituée par le Conseil d'Etat, assume un rôle consultatif de ce dernier. Elle a comme but de réunir l'expertise relative aux problématiques et aux besoins des enfants et des jeunes du canton. Par l'intermédiaire de l'Office cantonal des mineurs elle a en outre la possibilité de soutenir des projets.
- (5) La « Conception directrice de la politique du canton de Berne en faveur de la jeunesse », éditée en 2000 par la Commission cantonale pour l'enfance et la jeunesse (anciennement Commission cantonale de la jeunesse, CCJ) affiche, comme objectifs principal, celui d'encourager la jeunesse.

Bâle-Campagne

- (1) Le délégué cantonal à la jeunesse travaille auprès du Bureau des enfants, des jeunes et d'aide aux handicapés (Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote) de la Direction de la formation, de la culture et du sport (Amt für Kind, Jugend und Behindertenangebote)
- (2) La Constitution cantonale, à son article 107, exige que le canton et les communes protègent la famille et s'occupent, en collaboration avec les organisations privées, des besoins de la jeunesse.
- (3) Aucune base légale ne régit la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse.
- (4) Une Commission de l'enfance et de la jeunesse (Kinder –und JugendhilfeKommission) siège dans le cadre d'un projet pilote entre 2015 et 2017. Elle notamment a comme but le développement de l'offre cantonale en matière de protection de l'enfance.

Un Groupe de travail destiné à la prévention (Steuergruppe Präventionprojekte im Jugendbereich) assume d'ores et déjà les tâches de coordination et de pilotage d'une commission cantonale de la jeunesse.

- (5) Le canton a défini sa politique dans le cadre d'un rapport portant sur les offres existants et les développements nécessaires en la matière (Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft). Ce document a été validé par les autorités politiques en 2011. Son implémentation est actuellement en cours dans le cadre d'une convention programme avec la Confédération qui permet d'aborder les chapitres encouragement et participation en complément à la notion de prise en charge (« Hilfe »).

Bâle-Ville

- (1) Le représentant cantonal à la CPEJ dirige le Service de la promotion de la famille et de la jeunesse (Abteilung Jugend- und Familienförderung) du Département de l'éducation (Erziehungsdepartement).
- (2) L'article premier de la Constitution du canton Bâle-Ville exige le respect des droits fondamentaux régis par le droit supérieur (national et international), notamment à la lettre f, en matière de protection de l'intégrité de l'enfance et de la jeunesse, ainsi qu' en matière d'encouragement de leur développement. L'article 14 impose au canton et aux communes de prendre en compte les requêtes des enfants et des jeunes.
- (3) La base légale cantonale (Gesetz betreffend Förder- und Hilfeleistungen für Kinder und Jugendliche) fixe les conditions de mise en œuvre de la politique selon le principe du droit supérieur de bien-être des enfants et des jeunes, à travers les concepts de promotion et de protection.
- (4) La Commission de l'enfance et de la jeunesse (Kinder –Judendkommission) est un organe consultatif du Conseil d'état. Elle se veut une plateforme d'échange entre les services de l'administration cantonale, les ONG, les enfants et les jeunes.

Un Conseil des jeunes (Junger Rat) constitue un relai supplémentaire entre les jeunes (de 14 à 25 ans) et les autorités politico-administratives.

- (5) En 1997 La Commission de l'enfance et de la jeunesse présenté dix objectifs/concepts (Jugendpolitische Leitziele der Kommission für Jugendfragen Basel-Stadt) pour la politique cantonale.

Fribourg

- (1) Le canton est représenté à la CPEJ par le Délégué cantonal à l'enfance et à la jeunesse, qui est à la tête du Bureau de promotion des enfants et des jeunes, secteur du Service de l'enfance et de la jeunesse, de la Direction de la santé et des affaires sociales.
- (2) La Constitution cantonale reconnaît le droit aux enfants et aux jeunes d'être aidés, encouragés et encadrés dans leur développement afin de devenir des personnes responsables. En outre, et proportionnellement à leur capacité de discernement, ils exercent eux-mêmes leurs droits.
- (3) La Loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ), ainsi que son Règlement d'application (REJ), fixe les conditions de mise en œuvre de la politique cantonale qui, conformément à la Constitution, développement harmonieux, l'intégration sociale et politique, la coordination et le soutien de projets pour ou par les enfants et les jeunes.
- (4) La Commission de l'enfance et de la jeunesse est nommée par le Conseil d'état et vise à faire connaître aux autorités politico-administratives les aspirations et les préoccupations des enfants et des jeunes fribourgeois.

- (5) Le canton ne dispose d'aucun concept de politique de l'enfance et de la jeunesse. Une convention-programme avec la Confédération devrait permettre de disposer d'une stratégie cantonale ces prochaines années.

Genève

- (1) Participe à la CPEJ en qualité de délégué cantonal à la jeunesse le Directeur adjoint de l'Office de l'enfance et de la jeunesse du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport.
- (2) La Constitution genevoise n'inclut aucun ancrage relatif à la politique de l'enfance et de la jeunesse.
- (3) La Loi sur l'Office de la jeunesse, de 1958, fixe les conditions de mise en œuvre de la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse à travers six entités de l'office cantonal: le Service de santé de l'enfance et de la jeunesse, Service médico-pédagogique, Service social de la jeunesse, Service de protection des mineurs, Service des loisirs éducatifs et le Service d'études, de documentation et d'information.

Un projet de loi relatif aux centres de loisirs et aux centres de rencontres et à la fondation genevoise pour l'animation socioculturelle, fixant des principes pour les centres de loisirs et de rencontres avec des fonctions de prévention, par des prestations éducatives et socioculturelles, destinées aux enfants et aux jeunes du canton.

- (4) Néant.
- (5) Néant.

Glaris

- (1) Le représentant cantonal CPEJ travaille au sein de l'entreprise Kommitment, centre de compétences en conseil et formation dans le domaine de l'intégration et du soutien socioprofessionnel. Cette organisation dépend des trois communes du canton.
- (2) Néant.
- (3) Néant.
- (4) Néant.
- (5) Néant.

Grisons

- (1) Le délégué à la jeunesse CPEJ travaille pour Fachstelle jugend.gr l'organisation faîtière du Travail Jeunesse Grisons, soutenue par un contrat de prestation avec les autorités cantonales.
- (2) L'article 91 de la Constitution cantonale impose au canton et aux communes d'encourager l'organisation (judiciaire) des loisirs des enfants et des jeunes, ainsi que leur encadrement dans les activités sportives.
- (3) Néant.
- (4) Néant.

- (5) Néant. Le canton a cependant présenté un rapport au Grand conseil, dans le cadre duquel il présente un état des lieux des offres existant pour les enfants et les jeunes.

Jura

- (1) Le délégué à la jeunesse CPEJ travaille au Service de l'action sociale, du Département de la Santé, des Affaires sociales, du Personnel et des Communes
- (2) Néant.
- (3) Le dispositif légal en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse repose sur la Loi sur la politique de la jeunesse, ainsi que l'Ordonnance y relative. Celui-ci est axé sur des prestations de promotion et de protection.
- (4) Le Conseil d'état institue une Commission qui a comme tâche principale celle de coordonner les services des administrations publiques et les organisations privées actives dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

La Commission aurait dû considérer les aspirations et les préoccupations des enfants et des jeunes à travers le Parlement de la jeunesse. Cet organe, créé en 2008, a été supprimé en 2014 dans le cadre des mesures d'économies cantonales.

- (5) Néant.

Lucerne

- (1) Le délégué cantonal au sein de la CPEJ travaille au sein du secteur société (Fachstelle Gesellschaft) du service des affaires sociales et de la santé (Dienststelle Soziales und Gesellschaft) du département de la santé publique et des affaires sociales (Gesundheits- und Sozialdepartement).
- (2) Néant.
- (3) Néant.
- (4) Néant.

Néanmoins un projet pilote a permis la constitution d'un Parlement des jeunes (JUKALU) et d'une Session des jeunes sous forme d'organisation privées en 2014.

- (5) La stratégie du canton de Lucerne a été définie dans le cadre du document "Kinder- und Jugendleitbild" qui définit six champs d'action de la politique qui repose sur des processus participatifs des enfants et des jeunes.

Neuchâtel

- (1) Le représentant du canton à la CPEJ occupe le poste de délégué à la jeunesse au sein du Service de protection de l'adulte et de la jeunesse, du Département de l'éducation et de la famille.
- (2) La Constitution cantonale impose la protection et l'assistance des enfants, ainsi que leur scolarité.
- (3) La Loi sur le soutien aux activités de jeunesse extrascolaires fonde la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse.

Néanmoins le canton travaille actuellement sur un projet de loi qui vise à réunir, au sein de la même base légale, les trois piliers de la politique recommandés par la politique fédérale: la participation, l'encouragement et la protection.

- (4) Une Commission cantonale de la jeunesse constitue un organe consultatif du Conseil d'Etat. Elle réunit les professionnels en lien avec les domaines de l'enfance et de la jeunesse ainsi que les jeunes. Sa fonction est donc double: fournir les connaissances et l'expertise du domaine, ainsi que relayer les aspirations et les préoccupations de la jeunesse aux autorités politico-administratives.

Une Session des jeunes, réunie pour la première fois en 2013, doit siéger, suite à une pétition votée par le Grand conseil, tous les trois ans. Son but principal est de mettre à disposition des enfants et des jeunes du canton un espace expérimental de la politique.

- (5) (Le présent travail vise à fournir les concepts et les informations à l'élaboration d'une stratégie cantonale en matière de politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse.)

Nidwald

- (1) Le délégué cantonal au sein de la CPEJ est engagé auprès du Service de la jeunesse, de la famille et des addictions (Abteilung Jugend, Familie, Sucht) sous la Direction de la santé publique et des affaires sociales (Gesundheits- und Sozialdirektion).

(1) Néant.

(2) Néant.

(3) Néant.

(4) Néant.

Obwald

- (1) Le représentant CPEJ travaille au secteur "questions de société" (Abteilung Gesellschaftsfragen) du Service de l'action sociale (Kantonales Sozialamt) du Département de la sécurité et de la justice (Sicherheit-und Justizdepartement)

(2) Néant.

(3) Néant.

(4) Néant.

(5) Néant.

Saint-Gall

- (1) Le délégué CPEJ est employé par le Services de l'action sociale et de la coordination de la jeunesse (Amt für Soziales Jugendkoordination) au Département de l'intérieur (Departement des Innern).

- (2) La Constitution, à son article 2 lettre e, impose la protection et l'encouragement des enfants et des jeunes.

(3) Néant.

(4) Néant.

- (5) Le canton dispose d'une stratégie pour la politique de l'enfance et de la jeunesse pour la période 2015-2020, qui vise l'engagement de l'enfance et de la jeunesse, la protège et l'encourage (Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St.Gallen: beteiligen, schützen, fördern).

Schaffhouse

- (1) Le délégué cantonal travaille au Secrétariat général (Departementssekretariat) du Département de l'éducation (Erziehungsdepartement).
- (2) La Constitution cantonale impose, à son article 92, une organisation judicieuse des loisirs par le canton et les communes. La possibilité, pour les enfants et les jeunes (ainsi que pour les personnes en âge de travailler) de bénéficier d'une formation continue qui correspond à leurs aptitudes est également précisée à l'article 22.
- (3) Le canton dispose d'un Règlement concernant la politique de l'enfance et de la jeunesse (Verordnung über die Zusammenarbeit in der Jugendpolitik und Jugendhilfe) qui vise l'encouragement - par l'Etat - de la coordination des organisations publiques et privées et en définit les structures.
- (4) Une Commission cantonale de la jeunesse réunit les professionnels confrontés aux milieux de l'enfance et de la jeunesse. Elle considère les questions fondamentales et relaie les préoccupations de la jeunesse.
- (5) La mission de la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse a été définie dans le cadre d'une convention programme (2016-2018) avec la Confédération (Programm 2016-2018 "schützen. fördern. beteiligen").

Soleure

- (1) Un délégué cantonal à la CPEJ travaille au Service de la sécurité sociale (Amt für soziale Sicherheit) du Département de l'intérieur (Departement des Innern); l'autre à Infoklich.ch, organisation privée en charge de la mise en œuvre de la politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse.
- (2) La Constitution cantonale en matière d'enfance et de jeunesse porte essentiellement sur les droits à la scolarisation et à l'instruction civique.
- (3) Néant.
- (4) La Commission cantonale de la famille, de l'enfance et de la jeunesse est un organe consultatif du gouvernement.
- (5) Le canton dispose d'un concept de politique sur la famille et les générations (Leitbild Familie und Generationen) qui inclut la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Schwyz

- (1) Le délégué cantonal CPEJ travaille pour le secteur affaires sociales (Abteilung Soziales) du Service de la santé publique et des affaires sociales (Amt für Gesundheit und Soziales) du Département de l'intérieur (Departement des Innern).
- (2) Néant.
- (3) La politique cantonale de promotion de l'enfance et de la jeunesse est ancrée à l'article 11 de la loi sur les institutions sociales (Gesetz über soziale Einrichtungen) qui attribue aux

communes la responsabilité des tâches relatives aux activités extrascolaires et leur coordination au canton.

- (4) La politique de l'enfance et de la jeunesse ne peut compter sur aucune commission cantonale.
- (5) Le canton vient de se doter d'un modèle en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse (Kinder- und Jungenbild) qui vise à mettre à disposition des 40'000 enfants et jeunes du canton des instruments concrets et pratiques.

Thurgovie

- (1) Le représentant à la Conférence des délégués cantonaux à l'enfance et à la jeunesse travaille auprès du Service pour les questions relatives aux familles, aux enfants et aux jeunes (Fachstelle für Kinder-, Jugend-, und Familien-fragen) du Département de l'éducation et de la culture (Departement für Erziehung und Kultur)
- (2) Néant.
- (3) Néant.
- (4) Le Conseil d'état nomme une commission de la jeunesse (Kommission für Jugendfragen), qui oriente stratégiquement les autorités politico-administratives en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.
- (5) Le canton dispose d'un concept de politique de l'enfance, de la politique et de la famille de 2014 (Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik des Kantons Thurgau 2014 – 2018).

Tessin

- (1) Le représentant CPEJ dirige l'office de soutien aux entités et aux activités pour les familles et les jeunes (Ufficio di sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani) du secteur de l'action sociale et de la famille (Divisione dell'azione sociale e delle famiglie) du Département de la santé publique et des affaires sociales (Dipartimento della sanità e della socialità).
- (2) La Constitution tessinoise exige la protection des enfants à son article 13, au suivant elle impose les mesures pour des conditions garantissant leur développement harmonieux. En outre elle précise que les aspirations et les besoins de la jeunesse doivent être considérés.
- (3) La politique de l'enfance et de la jeunesse est repose sur la loi sur le soutien et la coordination des activités de la jeunesse (Legge giovani), ainsi que sur la loi de promotion et de coordination des colonies de vacances (Legge di promozione e coordinazione delle colonie di vacanze). Règlements d'application.
- (4) Le gouvernement institue un conseil des jeunes (Consiglio cantonale dei giovani), consultatif du Conseil d'état.
- (5) La politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse repose sur des Chartes (Carta delle politiche giovanili in Ticino).

Uri

- (1) Le représentant CPEJ dirige le Service de la culture et du sport (Amt für Kultur und Sport), du Département de la formation et de la culture (Bildungs- und Kulturdirektion).

- (2) La Constitution pose les bases pour une organisation des loisirs par le canton et les communes, pour l'encouragement des activités culturelles, la prévention et la promotion de la santé.
- (3) Néant.
- (4) Une Commission de l'enfance et de la jeunesse (Kinder- und Jugendkommission) qui oriente et conseille les autorités politico-administratives, relaie les aspirations et les préoccupations des enfants et des jeunes, sensibilise en fonction de leurs besoins et soutient des projets qui les concernent.
- (5) Le canton dispose d'un modèle de politique de l'enfance et de la jeunesse de 2008 (Kinder- und jugendpolitischen Leitbild für den Kanton Uri).

Vaud

- (1) Le délégué CPEJ travaille au Service de protection de la jeunesse du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture.
- (2) La Constitution cantonale impose la considération, par le canton et les communes, des besoins et des intérêts des enfants et des jeunes, tout en favorisant leurs activités culturelles, sportives et récréatives. Les enfants et les jeunes doivent en outre être préparés à la citoyenneté, les organisations associatives qui les impliquent doivent en outre être soutenues.
- (3) La Loi sur le soutien aux activités de la jeunesse exige la mise en œuvre des principes susmentionnés.
- (4) Une Commission cantonale des jeunes est instituée par le canton. Elle relaie les aspirations et les préoccupations de la jeunesse auprès des Autorités cantonales.
- (5) Néant.

Valais

- (1) Le représentant cantonal CPEJ travaille au Service cantonal de la jeunesse, du Département de la formation et de la sécurité.
- (2) Néant.
- (3) La Loi en faveur de la jeunesse régit la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse axée sur des buts de promotion, de soutien, de prévention et de protection.
- (4) La Commission des jeunes joue un rôle important dans la mise en œuvre de la politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse en relayant aspirations et préoccupations du public cible, mais en lui permettant également de s'engager dans des réalisations.

L'Observatoire cantonal de la jeunesse complète les informations à disposition des autorités politico-administratives dans la conduite d'une politique en fonction des tendances et des besoins relevés auprès des jeunes du canton.

- (5) Néant.

Zoug

- (1) Le délégué jeunesse à la CPEJ travaille auprès du secteur générations et société (Abteilung Generationen und Gesellschaft) du service cantonal des affaires sociales (Kantonales Sozialamt) du département de l'intérieur (Direktion des Innern).
- (2) Néant.
- (3) La politique de l'enfance et de la jeunesse est ancrée à l'article 34 la loi sur l'aide sociale (Gesetz über Sozialhilfe) qui attribue définit le rôle de coordinateur et de soutien du canton en matière de promotion de l'enfance et de la jeunesse. Une attention particulière est accordée également aux risques et problématiques pouvant toucher la jeunesse.
- (4) Néant.
- (5) Néant.

Zurich

- (1) Le représentant CPEJ dirige la Fondation OKAJ, qui fait l'objet d'un contrat de prestations avec les autorités cantonales.
- (2) La constitution cantonale impose à canton et communes de favoriser l'engagement démocratique en préparant les jeunes à assumer leurs responsabilités et à s'intégrer à la société.
- (3) Néant.
- (4) Néant.
- (5) Néant.

Annexe 2

Liste des acteurs interviewés et guide d'entretien

Marco Galli, chef de l'Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani du Canton du Tessin

Fabio Bacchetta-Cattori, cofondateur et coordinateur de « Diario e/o Tazebau », Locarno

Matteo Ferrari, Président de Comunità familiare

Marco Baudino, operatore sociale UFAG

Marc Flückiger, chef de l' Abteilung Jugend- und Familienförderung du canton de Bâle-Ville

Marc Freivogel, Beauftragter für Jugendfragen à l'Abteilung Jugend- und Familienförderung du Canton de Bâle-Ville

Albrecht Schönbucher, Geschäftsführer JuAr Basel

Structures et organisation

- Quelle entité représentiez-vous lors de la mise en place de la politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse ?
- Quelle était sa mission ? Ses buts ? Ses activités ?
- Quels liens entre mission/buts/activités et une politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse ?
- Pourquoi vous êtes vous engagés pour une politique de promotion de l'enfance et de la jeunesse ?

1) Genèse de l'action publique (phénomènes sociaux surgissent, deviennent des problèmes dignes d'attention, leur résolution est attribuée à l'Etat)

« Formulation »

- Quel a été « l'acte fondateur » de la politique (entrée en vigueur d'une base légale, création d'une structure administrative, nomination d'un professionnel au sein de l'administration) ?
- En quelle année ?
- Qui étaient les acteurs ou les réseaux d'acteurs (politiques, sociétés civile, acteurs publiques, managers de l'administration, experts, professeurs universitaires) ?
- Pourquoi ?
- Quelle situation (récit) était présentée lors de la mise sur agenda ?
 - *Quels phénomènes sociaux étaient observés (ex.: faible cohésion sociale) ?*
 - *Quels problèmes étaient relevés (ex.: marginalisation, violence, addictions, mouvements extrémistes) ?*
 - *Quelles causes identifiées ? (ex.: difficultés dans le cadre de la formation, crise de la structure familiale)*
 - *Quelles solutions proposées par l'Etat ? (création d'un poste de délégué à la jeunesse et institution d'une commission de la jeunesse)*
- Quels discours (récits) concurrents s'opposaient ? (contestation du problème, des causes, des solutions ?)
- L'inscription aux logiques de l'appareil politico-administratif a-t-elle impliqué une recodification ? (ex.: *impossibilité d'un soutien financier aux partenaires, d'engager des nouveaux collaborateurs, etc.*)

2) « Implémentation »

Structurés management, mais pour comprendre les « systèmes de croyance » qui existent actuellement.

- Avez-vous l'impression que les institutions ont su répondre aux besoins et aux attentes identifiés ?

3) « Re-formulation »

- Si non, pensez-vous que les institutions devraient être réformées ?

4) Attentes/perspectives

- Quels sont les besoins de développement/de changement de la politique de l'enfance et de la jeunesse ?
- Quels sont les défis principaux des politiques de l'enfance et la jeunesse pour les années à venir ?