

Message concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires

du 18 décembre 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet de loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires et vous proposons de l'adopter.

Nous vous demandons par la même occasion de classer les interventions parlementaires ci-après:

- 1983 P 83.327 Jeunesse. Activités extra-scolaires (N 18. 3. 83, Schüle)
- 1983 P 83.389 Grandes lignes de la politique gouvernementale. Politique de la jeunesse (N 24. 6. 83, Groupe démocratique-chrétien)
- 1984 P 84.567 Politique en faveur de la jeunesse (N 14. 12. 84, Robert)
- 1986 P 85.981 Année de la Jeunesse. Bilan (E 5. 3. 86, Bauer)
- 1986 P 85.942 Rapport de la Commission fédérale pour la jeunesse (N 21. 3. 86, Uchtenhagen)

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

18 décembre 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Depuis des années, les organisations de jeunesse de notre pays accomplissent un travail essentiel, tant pour le développement et l'épanouissement personnel des jeunes, que pour l'Etat et la société. Elles bénéficient d'ailleurs depuis 1972 de l'aide financière de la Confédération. Créer une base légale à cet effet et obtenir ainsi une reconnaissance officielle et une appréciation de leurs activités, tel est depuis longtemps l'objectif déclaré des organisations de jeunesse et de leurs fédérations, objectif auquel le Parlement a aussi accordé son soutien. A cette exigence s'ajoute depuis des années également la nécessité d'introduire un «congé-jeunesse» dans la législation, mise en évidence par une pétition datant de 1984 qui avait été accueillie favorablement par les Chambres fédérales. Depuis 1983, plusieurs interventions parlementaires ont été transmises, qui visaient à la concrétisation de ces deux objectifs. Le Conseil fédéral fut en outre invité à présenter au Parlement sa conception de la politique de la jeunesse et à donner son avis sur les travaux et les différentes recommandations de la Commission fédérale pour la jeunesse.

Le présent message s'efforce de tenir compte des besoins exprimés par les Chambres. L'essentiel du commentaire y est consacré au projet de loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires, lequel établit une base légale permettant à la Confédération de continuer à soutenir l'action des organisations de jeunesse. Le projet prévoit en outre l'introduction d'un congé-jeunesse par le biais d'une modification des dispositions réglant les rapports de service et de travail de droit public et privé. Le Conseil fédéral profite en outre de l'occasion pour exposer sa conception de la politique de la jeunesse et son activité dans ce secteur, ainsi que pour se prononcer sur les travaux et les recommandations de la Commission fédérale pour la jeunesse.

Message

1 Partie générale

11 Le point de la situation

Depuis la seconde moitié des années soixante, la notion de politique de la jeunesse telle qu'elle est employée dans le monde politique suisse, reflète la tentative des autorités et de la société en général de faire face aux problèmes, aux besoins et aux aspirations de la jeune génération. Mais cela fait beaucoup plus longtemps qu'existent dans notre pays des organisations de jeunesse et, a fortiori, ce que l'on appelle aujourd'hui les activités de jeunesse. C'est à juste titre que l'on considère les organisations de jeunesse comme le quatrième organe de socialisation après la famille, l'école et l'Eglise. Elles contribuent ainsi notablement à l'épanouissement personnel et social des jeunes et à la prise en compte des intérêts de la jeunesse en général. Il ne faut toutefois pas négliger, tant pour les jeunes eux-mêmes que pour l'Etat et la société, le travail accompli par ces organisations à une époque où le développement des enfants et des adolescents est influencé non seulement par la famille, l'école et l'Eglise, mais par toute une série d'éléments tels que le travail, les médias, la situation du logement et l'offre commerciale de biens de consommation et de loisirs, sans compter le grand rôle joué par les camarades du même âge.

L'élaboration d'une politique fédérale de la jeunesse a donc commencé par une prise de contact avec les organisations de jeunesse et leurs fédérations. Depuis les années septante, de nombreuses interventions parlementaires se sont fait l'écho de la volonté de ces institutions d'être reconnues officiellement et de disposer d'une base légale pour le soutien apporté à leur travail. A partir de ce moment-là, le législateur s'est mis lui aussi à souhaiter une concrétisation de ce projet.

C'est pourquoi nous avons repris deux demandes bien précises émanant du Parlement en déclarant dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153) que nous étions disposés, dans les limites de nos possibilités, à soutenir certaines activités répondant aux besoins de la jeunesse, et en annonçant que nous préparerions les bases légales nécessaires au soutien des activités de jeunesse extra-scolaires, que nous proposerions l'introduction d'un congé de formation pour les jeunes et que nous demanderions un rapport sur la situation de la jeune génération en Suisse. Le présent message et le projet de loi concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires en sont la concrétisation. Pour la première fois, nous avons ainsi l'occasion de présenter au Parlement une politique globale de la jeunesse et de lui exposer quelques réflexions à ce sujet ainsi que l'activité que nous avons déployée dans ce domaine.

12 La politique de la jeunesse

121 Définition

Au début des années septante déjà, la Confédération avait tenté de définir la notion de politique de la jeunesse et de déterminer les tâches et les activités qui y

sont liées. En octobre 1971, le Département fédéral de l'intérieur, se fondant sur différentes interventions parlementaires ainsi que sur les recommandations d'organisations nationales et internationales soulignant toutes la nécessité d'une politique de la jeunesse, avait institué un «Groupe d'étude pour les problèmes relatifs à une politique suisse de la jeunesse». La même année voit la parution d'une étude intitulée «Jeunesse et société» demandée par la Section «Jeunesse» de la Commission nationale suisse pour l'UNESCO, le Cartel Suisse des Associations de Jeunesse (CSAJ) et le Département fédéral de l'intérieur. Ce document sert de base à un groupe d'étude nouvellement créé, présidé par le Conseiller national Théodor Gut (Commission Gut). Le rapport de la Commission intitulé «Réflexions et propositions concernant une politique suisse de la jeunesse» fut publié en juillet 1973 et envoyé en consultation à de nombreux organismes.

La première partie de ce travail qui n'a rien perdu de son intérêt, présente les principaux aspects de ce que l'on appelait à l'époque les problèmes des jeunes, et met en évidence la corrélation existant entre la problématique des jeunes et l'évolution de la société, pour tenter de définir la nature et les tâches d'une politique de la jeunesse s'inscrivant dans un monde en constante évolution. La seconde partie du rapport contient des propositions concrètes, assorties d'explications, pour que s'élabore une politique de la jeunesse, notamment sur le plan fédéral.

Lorsqu'il s'agit de définir la politique de la jeunesse, le groupe d'étude adopte une formule qui reste valable et utile aujourd'hui, c'est-à-dire qu'il considère que la jeunesse comprend à la fois les adolescents et les enfants, et que la politique doit être une action menée dans un but déterminé. La politique de la jeunesse est donc définie comme une somme de principes et de mesures concernant la jeunesse. Cette définition signifie:

1. Que la politique de la jeunesse n'est pas l'affaire de l'Etat seulement. Elle est aussi celle de toute la société et de ses institutions, des familles et de l'école, des associations culturelles et économiques ainsi que des associations de jeunesse.
2. Qu'il existe déjà une politique de la jeunesse et qu'il y en a toujours eu une. Dans le secteur de l'Etat, l'interdiction du travail des enfants relevait de cette politique, de même que l'introduction de la scolarité obligatoire et l'abaissement de l'âge de la majorité politique.
3. Que la politique de la jeunesse, même dans le domaine des pouvoirs publics, n'existe guère à l'état pur mais se confond partiellement avec d'autres champs de la politique, par exemple le domaine social (protection de la famille, protection de la jeunesse, etc.), celui de la formation (lois scolaires, formation professionnelle, éducation permanente) et celui des finances.

La notion de politique de la jeunesse est par conséquent caractérisée par trois axes:

- la politique de la jeunesse comprise comme une politique menée avec la *participation de la jeunesse*;
- la politique de la jeunesse considérée comme une *politique autonome des jeunes*;
- la politique de la jeunesse considérée comme une aide socio-culturelle, comme une *politique pour la jeunesse*.

Dès lors, les conclusions du groupe d'étude paraissent évidentes:

1. Une politique de la jeunesse n'est pas uniquement l'affaire de l'Etat. Elle est l'affaire de la société tout entière.
2. Pour sa part, l'Etat ne doit pas créer de toutes pièces une politique de la jeunesse, il doit systématiser les mesures actuelles, les compléter et s'appliquer à les faire passer dans les faits sur le plan général des activités étatiques, le but étant de réaliser le droit qu'a chaque enfant et adolescent à l'épanouissement de sa personnalité. Pour ce qui concerne en particulier la participation à l'Etat, c'est-à-dire l'expression de la volonté politique de la jeune génération, il y a lieu de constater qu'elle exigera des institutions nouvelles, complétant celles qui existent déjà.

Ces constatations n'ont rien perdu de leur actualité.

122 La politique de la jeunesse, une tâche de la Confédération

Depuis la parution du rapport «Réflexions et propositions concernant une politique suisse de la jeunesse», la Confédération s'est systématiquement penchée sur les problèmes mis en exergue par ce document, s'efforçant de mettre sur pied sa propre politique de la jeunesse. Il est toutefois nettement ressorti de la procédure de consultation qu'il fallait rester dans les limites d'alors, et procéder avec circonspection et pragmatisme, en tenant compte du fait que la politique de la jeunesse incombe au premier chef aux cantons et aux communes. C'est ainsi que pour la Confédération, mener une politique de la jeunesse consistait à tenir compte des intérêts des jeunes dans le cadre des dispositions constitutionnelles afin d'arriver à une politique globale répondant à leurs aspirations, et à exploiter toutes les possibilités existant au niveau de la législation et au sein de l'administration. C'était admettre que l'ensemble de l'activité de la Confédération a directement et indirectement de fortes incidences sur la jeunesse. Cette prise de conscience et la mise en évidence récente d'une corrélation entre les problèmes des jeunes et l'évolution de la société, contraignent les autorités fédérales au plus haut niveau à faire face en permanence tant aux besoins, aux désirs et aux valeurs des jeunes, qu'à leurs problèmes et préoccupations, ce de façon indépendante et parallèle par rapport aux efforts déployés par les cantons et les communes. Cette obligation ne nécessite pas de compétences particulières et ne s'oppose pas à la constatation que de nombreux domaines de la politique de la jeunesse sont du ressort exclusif des cantons et des communes.

Ces considérations ont incité le Conseil fédéral à renoncer à la concrétisation de la proposition à laquelle les auteurs du rapport avaient donné la priorité, à savoir la nomination d'un délégué à la jeunesse, une idée qui fut d'ailleurs reprise par les organisations de jeunesse à l'occasion de la procédure de consultation lancée en 1986 au sujet de la loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires. La Confédération n'a pas non plus donné suite à la proposition faite par la Fondation Pro Juventute dans le cadre de la même procédure de consultation, qui visait à l'élaboration d'une loi globale d'aide à la jeunesse sur le modèle de ce qui existe en République fédérale d'Allemagne. Dans ces deux cas, la nomination d'un délégué à la jeunesse et l'élaboration d'une loi d'aide à la jeunesse, la Confédération a estimé qu'il s'agissait là d'instruments inappropriés pour mener une politique de la jeunesse, tant du point de vue de la

législation en place que des expériences faites jusque-là. Nous reviendrons sur le sujet au chiffre 124.3 du présent message.

Le Conseil fédéral a toutefois estimé que les autres mesures recommandées dans le rapport de la «Commission Gut» méritaient un examen plus attentif. Il s'agissait en particulier de la création, au sein du Département fédéral de l'intérieur, d'un poste pour traiter les affaires intéressant la jeunesse, de la rédaction de rapports périodiques sur la situation des jeunes de notre pays à l'intention des Chambres fédérales, de l'intensification de la recherche sur la jeunesse parallèlement à la mise sur pied d'un centre de documentation sur la jeunesse, de la promotion de l'instruction civique, de l'aide à apporter aux services de presse de la jeunesse, du développement des contacts nationaux et internationaux ainsi que, surtout, du subventionnement des organisations et institutions s'occupant de jeunes, comprenant en outre une aide à la formation de moniteurs.

Voyant la quantité d'informations qu'il faudrait réunir et constatant que les autorités fédérales devaient connaître les besoins et les aspirations des jeunes pour mener une politique globale conforme aux intérêts de la jeunesse, le Conseil fédéral a institué un organe consultatif spécial, la *Commission fédérale pour la jeunesse*.

123 La Commission fédérale pour la jeunesse

En 1976, le Conseil fédéral arrêta la décision de principe portant création d'une commission extra-parlementaire permanente pour la jeunesse, organe qui s'est définitivement constitué le 5 juin 1978. Le mandat qui fut confié à la Commission est resté inchangé depuis.

La Commission a notamment les tâches ci-après:

- a. Elle observe la situation de la jeunesse en Suisse et fait des propositions aux autorités fédérales compétentes sur les points où des mesures lui semblent nécessaires.
- b. Elle donne son avis sur toutes les questions qui concernent la situation de la jeunesse en Suisse. Les services fédéraux intéressés doivent lui demander à temps son opinion, en particulier avant de promulguer d'importantes dispositions de droit fédéral.
- c. Dans le cadre de la compétence de la Confédération, elle s'occupe de la promotion de l'engagement politique de la jeunesse, notamment des problèmes relatifs à la formation extra-scolaire, à l'instruction civique et à la formation politique en général.

Comprenant d'abord 25 membres, puis 22 à partir de la fin 1980, cet organe d'experts fut présidé au départ par Jean Cavadini, alors membre du Conseil communal de Neuchâtel, qui renonça à son mandat à la suite de son élection au Conseil national en 1979. Dès le début de 1980, c'est Guy-Olivier Segond, conseiller administratif de Genève et conseiller national depuis les élections fédérales de 1987, qui préside aux destinées d'un organe consultatif nettement «juvénile» par rapport à d'autres commissions fédérales. Les membres de la Commission, composée pour un quart de femmes, représentent les différentes régions et groupes politiques du pays, ainsi que, surtout, les organisations et

milieux qui sont soit dirigés par les jeunes eux-mêmes, soit en relation directe avec eux.

Très active, la Commission, qui dispose d'un secrétariat minimum auprès de l'Office fédéral de la culture (un quart de poste), se fait connaître du grand public en publiant régulièrement, depuis 1979, des études souvent liées à l'actualité, qu'elle décide généralement d'effectuer de son propre chef. Relevons à ce propos une prise de position détaillée au sujet du projet de la Commission d'experts pour la préparation d'une révision totale de la constitution (1979), les «Thèses concernant les manifestations de jeunes de 1980» (novembre 1980) assorties d'un «Dialogue avec la jeunesse» (1981), une publication sur la question «Les jeunes et les médias» (1984), un recueil d'avis de jeunes sur *leur* monde du travail (1985), les actes d'un colloque public sur la politique de la jeunesse du Danemark par rapport à celle de la Suisse (1986) et, tout récemment, la brochure «Jeunes et élections fédérales: dix questions aux partis politiques» (1987).

La Commission a été chargée à deux reprises d'un mandat officiel des autorités fédérales. C'est ainsi qu'en 1979, le chef du Département fédéral de l'intérieur d'alors demande à la Commission d'étudier, dans le cadre d'un rapport, les suggestions figurant dans un postulat du Conseil national concernant les activités de jeunesse extra-scolaires, et de formuler des propositions le cas échéant. La Commission accomplit cette tâche avec beaucoup de zèle. Un premier rapport paraît en 1980, qui est revu et complété en 1981, conformément au désir du mandant. Les travaux sont publiés en 1982 sous le titre d'«Aide à la formation extra-scolaire active». Nous reviendrons sur cette question au chiffre 13 du présent message.

En 1984, le Conseil fédéral charge la Commission de rédiger un rapport sur la situation de la jeune génération en Suisse, donnant ainsi suite à une déclaration d'intention que nous avons déjà évoquée et qui figure dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987. Ce mandat s'inscrit dans le cadre de l'Année internationale de la jeunesse de 1985. En automne de cette année-là, la Commission publie en son propre nom et avec notre accord une étude intitulée «Maman Helvétie + Père Etat». Le chapitre suivant sera consacré à ces travaux et aux mesures qui y sont proposées.

124 De la situation des jeunes en Suisse

124.1 Résumé des résultats de l'enquête analysée dans le rapport de la Commission

L'essentiel du rapport est consacré au bilan d'une campagne de rédactions à laquelle participèrent 126 jeunes de toutes les régions de Suisse, aux conclusions tirées de 50 discussions de groupe menées par des membres de la Commission avec quelque 300 jeunes, ainsi qu'à l'avis donné par 20 personnalités de la vie publique suisse sur les déclarations des jeunes. La Commission fédérale pour la jeunesse a interprété, pondéré et évalué ces déclarations. A la fin du rapport, elle formule différentes conclusions comprenant à la fois des exigences, des désirs et des recommandations qu'elle adresse en priorité aux autorités et au Parlement.

Les jeunes furent interrogés sur dix thèmes; nous les reprenons avec un bref résumé des résultats sous la forme d'extraits tirés du rapport.

1. Environnement

La nature en tant que valeur significative pour la plupart des jeunes doit, à leur avis, être protégée de manière plus intensive. La nature menacée et la dévastation du paysage suscitent peur et résignation chez les uns, engagement actif chez les autres. Aujourd'hui, de nombreux jeunes se sentent submergés par le flot d'informations concernant les dégâts écologiques et la protection de l'environnement. L'Etat devrait, selon eux, édicter davantage de lois qui soutiennent toutes les mesures de protection de l'environnement et contribuent à conserver un environnement naturel.

De nombreux jeunes ne comprennent pas vraiment ce problème et ne modifient pas de manière conséquente leurs conceptions. Cependant, il existe aussi un immense groupe de jeunes qui, dans leur vie privée, agissent en fonction d'une nouvelle prise de conscience.

2. Profession et travail

Les jeunes interrogés attendent de leur activité professionnelle qu'elle les soutienne dans leur développement et leur épanouissement personnel. Le travail est considéré presque exclusivement en rapport avec soi-même. Beaucoup se sentent agressés par des exigences de rendement trop dures.

Ce qu'ils souhaitent, c'est un bon climat de travail et de bonnes relations. Nombreux sont ceux qui ont de la peine à s'habituer aux structures hiérarchiques de l'entreprise. Seuls les jeunes directement touchés ou menacés périodiquement par la récession considèrent le chômage comme un problème. Quelques-uns perçoivent nombre des grands rapports économiques. Quant aux autres, leurs explications semblent un peu trop apprises sans être assimilées.

Les jeunes ne parlent guère des répercussions du monde professionnel et du travail sur leur «Moi» en général.

3. Ecole et formation

Les possibilités de formation en Suisse sont considérées comme larges et bonnes. Une formation solide est un gage de sécurité et de considération pour l'avenir.

Cependant, de l'avis des jeunes rencontrés, la formation délivrée actuellement devrait mieux tenir compte de l'ensemble des problèmes, être davantage orientée vers la pratique et ainsi être mieux adaptée au monde moderne. Les instituteurs, professeurs et éducateurs représentent des points de référence importants durant cette période formatrice.

Selon la plupart des jeunes, le choix d'une profession représente une décision excessivement difficile. Ils devraient y être mieux préparés et sur une période plus longue.

4. Loisirs

Durant les loisirs, il faut souvent compenser tout ce que l'on n'a pas eu l'occasion de faire dans la vie quotidienne, tant à l'école qu'au travail. C'est pourquoi de

nombreux jeunes cherchent aussi, pendant leurs loisirs, à approfondir leurs relations.

L'adhésion à un groupe de jeunes leur permet de vivre une expérience communautaire. Les grandes possibilités de loisirs offertes dans les villes sont très volontiers utilisées par de nombreux jeunes. Beaucoup constatent cependant que la passivité se répand parmi eux et qu'ils sont souvent un peu désorientés par l'embaras du choix. Dans les petites villes et à la campagne, les jeunes manquent de lieux de rencontre qui soient sans contraintes.

Un groupe de jeunes actifs et créatifs souhaite disposer de davantage de liberté au lieu d'être suivi par des animateurs et de bénéficier de lieux de rencontre parfaitement organisés.

5. *Politique*

Les jeunes montrent un intérêt pour la vie politique lorsqu'un sujet les concerne directement. Tous les jeunes ont une attitude positive face à la démocratie dans notre pays. Certains soulignent cependant ses lacunes.

Une partie des jeunes s'inquiète de l'abstentionnisme et constate que les adultes eux-mêmes ne se sentent pas suffisamment concernés, qu'ils sont résignés et dépassés. A leur avis, il existe une trop grande distance entre les citoyens et les hommes politiques.

Pour les jeunes, c'est au niveau communal que la participation en tant qu'engagement personnel est le plus facilement réalisable.

La plupart des jeunes estiment que, dans notre pays, les lois ainsi que leur application et leur contrôle sont sévères et même rigides. Trop de choses sont réglées légalement mais cet état de fait est considéré comme nécessaire à la vie sociale.

De l'avis des jeunes, les hommes politiques suisses sont trop vieux, surchargés et souvent peu crédibles. Il leur manque un véritable contact avec la population et tout spécialement avec la prochaine génération d'adultes.

6. *Politique de la jeunesse*

La politique de la jeunesse ne semble guère préoccuper les jeunes. Par politique de la jeunesse, on entend le plus souvent «politique des adultes pour les jeunes».

Une politique de la jeunesse devrait, à leur avis, être différente de la politique courante des adultes. Presque tous les jeunes disent ne pas se sentir pris au sérieux. Personne ne défend leurs préoccupations dans les décisions politiques. Ils aimeraient être davantage pris en considération et souhaitent que les adultes leur fassent davantage confiance. Peu de jeunes se sont, comparativement, occupés de politique. Et lorsqu'ils l'ont fait, leur expérience a très souvent été négative.

Nombre de jeunes qui ont déjà été en contact avec les autorités considèrent qu'elles sont impersonnelles, hostiles aux jeunes et trop puissantes.

Les jeunes veulent être davantage soutenus financièrement dans leurs activités et obtenir un encouragement moral et spirituel plus grand.

7. Les relations avec autrui

Très nombreux sont les jeunes interviewés qui estiment que la cohabitation en Suisse est caractérisée par la pauvreté des contacts.

Le stress quotidien, la prospérité, les médias, l'égoïsme, les conflits de génération, les préjugés et la méfiance générale seraient les motifs et les causes principales de cet état de fait.

Les jeunes entre eux ressentent déjà la pauvreté et la superficialité de leurs relations.

8. La mentalité suisse

Les jeunes décrivent la mentalité des Suisses de façon plutôt négative. Selon eux, les Suisses sont matérialistes, orientés vers la consommation, égocentriques et solitaires, durs et pauvres en contact, conservateurs, apolitiques, patriotes, hostiles aux jeunes et aux étrangers.

L'éthique du travail est considérée de façon positive et comme spécifiquement suisse.

9. La Suisse en tant que patrie

Sur la Suisse en tant que pays, l'opinion dominante chez beaucoup de jeunes – de tous les milieux – est positive, mais pas particulièrement enthousiaste.

La Suisse arrive à procurer un sentiment de sécurité. Elle incarne des valeurs fondamentales: la stabilité, la liberté, la démocratie, la solidarité, l'autonomie et la sécurité.

De l'avis des jeunes, elle offre un réseau important de possibilités au niveau de la formation, de la profession et des loisirs. Une fois de plus, c'est la mentalité bornée du Suisse que les jeunes ont du mal à supporter.

10. Le standard et la qualité de vie

Les jeunes considèrent que le standard de vie en Suisse est élevé. Il en résulte que les gens sont insensibles et ne poursuivent plus de buts. Les jeunes estiment que dans notre pays, il y a toujours de grandes différences sociales. Les riches possèdent le pouvoir. Les enfants de parents influents bénéficient de meilleures possibilités. La sécurité sociale et personnelle est, à leur avis, suffisamment développée aujourd'hui. Mais certains jeunes se sentent menacés par les atteintes croissantes portées à l'environnement et par une éventuelle guerre atomique.

Un esprit étroit et conservateur règne en Suisse. Au sein d'un cadre déterminé, les jeunes en Suisse se sentent assez libres dans leur vie personnelle.

La Commission fédérale pour la jeunesse a constaté, dans son analyse des interviews, la difficulté du dialogue avec les jeunes et entre les jeunes eux-mêmes. Elle a été frappée non seulement par les lieux communs émis par les jeunes, mais également par leur refus de s'attaquer au fond des problèmes évoqués et par la tendance, bien connue, à argumenter en fonction de leur expérience du quotidien. C'est ainsi que des questions difficiles et complexes n'ont pas du tout été abordées par les jeunes. Dans ce cadre, on relèvera tout particulièrement une tendance accrue à se plier sur soi-même, à sortir des institutions traditionnelles, à avoir

une conception différente de la Suisse sous la forme d'un mélange bizarre d'internationalisme ouvert et d'enracinement dans le terroir (qui se remarque surtout en Suisse alémanique par le biais du recours croissant au dialecte), sans compter une certaine absence de perspectives d'avenir et, paradoxalement, la recherche d'une nouvelle identité façonnée par l'individu, qui se donnerait pour bases la qualité des relations humaines et la participation à la prise de décisions et de responsabilités, avec pour corrélat une nette volonté d'investissement personnel.

Nous considérons que ce genre d'enquête auprès de la jeunesse complète utilement des travaux scientifiques qui aboutissent d'ailleurs généralement à des conclusions similaires, et permet de mieux se faire une opinion et de prendre plus facilement des décisions en matière de politique de la jeunesse.

124.2 Les propositions de la Commission

Les mesures proposées par la Commission fédérale pour la jeunesse sont pour une grande part axées sur la modification des comportements et conceptions. C'est ainsi que la Commission demande en priorité que la politique soit examinée sous l'angle de sa «compatibilité avec la jeunesse» et que, pour ce faire, une prise de conscience s'opère chez les décideurs: des mesures qui ont donc trait à l'attitude même des personnes engagées dans les processus de décisions.

Sur le plan institutionnel, cela signifie:

- Les processus politiques de décision doivent être conçus de façon aussi transparente que possible.
- Les véritables contraintes matérielles doivent être honnêtement reconnues.
- Admettre le caractère provisoire de l'action politique! Pourquoi un homme politique ne pourrait-il pas admettre ses incertitudes, ses doutes, l'impossibilité qu'il a de résoudre certains problèmes, et ne pourrait-il pas avouer que l'on ne peut souvent prendre que des décisions insuffisantes?
- Les prescriptions et les contrôles doivent être supprimés partout où cela est possible et défendable.
- Il faut favoriser notre ouverture à l'étranger. Tout ce qui peut renforcer la prise de conscience des problèmes du monde doit être encouragé.
- La politique doit être menée de façon originale, peu compliquée et non conventionnelle.
- L'imagination et la responsabilité personnelle des jeunes citoyens doivent être encouragées.
- Dans le domaine socio-culturel, de nouvelles attitudes, de nouveaux comportements et de nouvelles actions de base doivent être soutenus et même stimulés. La démocratie ne peut qu'y gagner.
- Les structures doivent être décentralisées afin que davantage de personnes puissent assumer des responsabilités et participer aux décisions.

Quant à la participation, un leitmotiv que les jeunes eux-mêmes considèrent comme essentiel depuis des années, elle a suscité les propositions suivantes:

- La Confédération organise des sondages d'opinion sur tous les thèmes spécifiques à la jeunesse. Les prises de position des jeunes eux-mêmes doivent servir de base aux rapports de commission et aux travaux d'experts.

- Les organisations qui représentent les jeunes ou qui s'en occupent doivent, à tous les niveaux, être associées aux processus de décision portant sur des questions spécifiques à la jeunesse.
- La procédure de consultation des jeunes citoyennes et citoyens doit être développée. Cela signifie notamment que les jeunes doivent être, au niveau fédéral, associés aux hearings de commissions pour toutes les décisions générales tournées vers l'avenir.
- Dans tous les domaines de la formation qui relèvent de la compétence de la Confédération, la participation de tous les intéressés doit être activement encouragée et étendue. Cela vaut tout spécialement pour la formation des apprentis et les études universitaires.»

En outre, la Confédération doit instituer des centres de rencontre et de formation, ou tout au moins soutenir les projets susceptibles de réactualiser des valeurs nationales telles que la démocratie ou la diversité linguistique et culturelle. Le 700^e anniversaire de la Confédération serait l'occasion de préserver ou de restaurer la confiance et la foi des jeunes vis-à-vis de notre Etat et de ses institutions.

La Commission reprend l'idée d'un poste de délégué à la jeunesse (voir au ch. 122) et demande – c'est là une revendication minimale à ses yeux – un développement du service de la jeunesse rattaché à l'Office fédéral de la culture. Sa liste de mesures comprend enfin des propositions visant à améliorer l'information sur la jeunesse (création d'un Centre national de documentation et d'information ainsi que de recherche sur la jeunesse; publication de rapports périodiques sur la situation de la jeunesse en Suisse) ainsi qu'un appel au monde politique afin qu'il endigue l'apolitisme croissant des jeunes citoyennes et citoyens en entretenant des contacts directs avec eux. C'est dans ce but que les députés de l'Assemblée fédérale sont invités à s'engager à parler une fois par mois pendant une heure avec un jeune de 18 à 20 ans.

124.3 Examen critique des propositions

Par ses activités et ses publications, la Commission fédérale pour la jeunesse a incontestablement provoqué une prise de conscience chez les autorités et dans le grand public, en tâchant de raviver régulièrement leur intérêt pour les questions de la jeunesse. Elle a donc parfaitement joué son rôle d'organe de liaison et de consultation. Les exigences et les propositions qu'elle formule dans l'annexe au rapport «Maman Helvétie + Père Etat» reprennent avec une optique différente la quasi-totalité des recommandations figurant dans le rapport du Groupe d'étude de 1973. On ne peut que se ranger à l'avis de la Commission lorsqu'elle met l'accent sur une attitude ouverte aux jeunes. Son appel correspond d'ailleurs à la conception de la politique de la jeunesse exposée plus haut, conception à laquelle nous sommes disposés à adhérer, pour autant qu'elle s'applique à des situations relevant de notre domaine de compétence. Le projet de loi commenté dans le présent message donne suite à une grande partie des exigences et des recommandations de la Commission, telles que l'information et la documentation sur les questions intéressant la jeunesse et l'octroi d'un droit à être consulté aux jeunes et à leurs organisations.

A l'instar de ce qui s'est fait à l'occasion de l'«Année internationale de la jeunesse» lorsque la Commission s'est vu confier le mandat d'un rapport sur la situation des jeunes en Suisse, cet organe peut être chargé de dresser un bilan à chaque législature. La question de la création de centres de rencontre ou du soutien à leur apporter, ainsi que celle d'une conception déterminée du 700^e anniversaire de la Confédération, ne concernent pas exclusivement la jeunesse, mais bien plutôt l'ensemble de la société, vu leur importance socio-politique. La révision, récemment entamée, de l'article constitutionnel sur les langues nous donnera l'occasion d'examiner cette problématique, tout comme la rédaction du rapport (attendu pour le début de 1988) du Groupe de réflexion institué par le Département fédéral de l'économie publique à la suite de l'issue négative des référendums organisés en Suisse centrale sur le projet CH 91.

Quant à la création d'un poste de délégué à la jeunesse, nous considérons, comme cela a déjà été dit, qu'il s'agit là d'une mesure inappropriée. Il se trouve, en effet, que cet instrument auquel l'on a beaucoup recouru pour couvrir les nouveaux domaines d'activité de la Confédération, est réservé aujourd'hui aux situations exceptionnelles et aux cas d'urgence. Or la situation actuelle de la jeunesse ne correspond pas à cette définition. La nomination d'un délégué à la jeunesse impliquerait en outre la constitution d'une unité administrative supplémentaire qui ne se justifie pas et ne correspond pas à la politique du personnel et des finances de la Confédération. Il convient néanmoins d'examiner dans le cadre de la planification du personnel à court ou à moyen terme si le service de la jeunesse rattaché à l'Office fédéral de la culture ne pourrait pas comporter un poste complet, puisqu'il sert aussi de secrétariat à la Commission fédérale pour la jeunesse.

13 Les activités de jeunesse extra-scolaires

131 Définition et objectifs

L'expression «activités de jeunesse» désigne un grand nombre d'occupations, d'opinions et d'idées qu'il est pratiquement impossible de regrouper dans une définition globale. A cela s'ajoute la tension qui existe entre les intérêts des jeunes et ceux des adultes: tandis que les jeunes considèrent les activités extra-scolaires comme leur chasse gardée, qu'ils défendent en se référant à des critères comme le bénévolat, les loisirs, l'initiative individuelle et l'autonomie, les adultes, de leur côté, semblent mettre l'accent sur la nécessité de l'intégration, en attribuant aux activités extra-scolaires un rôle social précis. La liaison entre ces deux objectifs est proposée par les jeunes eux-mêmes; ils aspirent en effet à la reconnaissance officielle et publique de leur engouement et à l'aide matérielle qu'il nécessite. Les activités extra-scolaires incombent donc certainement aux jeunes en premier lieu, mais les adultes sont invités à leur tour à s'engager pour l'aménagement de conditions favorables. Leur raison d'être intéresse en effet autant les représentants d'un groupe d'âge déterminé, que la société tout entière. En fin de compte, c'est toujours dans la pratique, où les jeunes sont les principaux acteurs, que se décide ce que sont les activités extra-scolaires. Il s'ensuit que, au sens étroit, celles-ci ne signifient pas aide aux jeunes de la part des adultes, c'est-à-dire travail

pour les jeunes, mais d'abord travail des jeunes pour leurs semblables et les enfants. Cela n'exclut nullement la participation des adultes – ou «anciens jeunes» – que ce fût concrètement, ou dans l'ombre en qualité de mécènes – d'autant plus que la délimitation des groupes d'âge est parfois malaisée et varie souvent beaucoup. Nous adoptons ici une définition sociologique très employée à l'heure actuelle, aux termes de laquelle sont considérées comme jeunes les personnes se situant entre la scolarité obligatoire et leur entrée à part entière dans la vie active et la société. De nos jours, ce groupe d'âge est généralement compris entre seize et vingt-cinq ans, au maximum trente.

Selon la littérature scientifique et politique récente, les activités extra-scolaires sont conçues en premier lieu pour les jeunes; elles doivent leur permettre d'acquérir les connaissances qui leur seront utiles en tant que membres de la société, les rendre aptes à se déterminer sur leur avenir et à prendre des responsabilités au sein de la collectivité et, enfin, à participer à la construction de la société. Les activités extra-scolaires produisent leurs effets par le truchement d'organismes et selon des conceptions et des méthodes multiples, et il importe qu'elles soient pensées et décidées largement par les jeunes eux-mêmes. Leurs désirs, leurs besoins et leurs intérêts doivent façonner l'offre. Les activités extra-scolaires se fondent sur le bénévolat, elles ont lieu pendant les heures de loisir et elles sont mises sur pied par des associations et des groupes de jeunes locaux, régionaux et suprarégionaux, et leurs associations faitières qui représentent les intérêts des jeunes sous leur propre responsabilité.

Le terme d'«extra-scolaire» utilisé systématiquement dans le présent message appellé une explication. Littéralement, il souligne l'une des caractéristiques déjà mentionnées, à savoir qu'il s'agit d'activités entreprises dans un temps et en des lieux extérieurs à l'école. Pour nous, le terme d'«extra-scolaire» revêt une autre signification encore, de nature juridique et politique: il exprime clairement, en effet, que l'école – domaine relevant des seuls cantons – y est étrangère et que par conséquent, la Confédération assume ici une responsabilité active.

132 Organismes responsables et champs d'activité

Il ressort de la définition et de la description des principaux objectifs des activités extra-scolaires que les *organismes privés jouent un rôle capital et décisif*. On ne doit pas oublier pour autant que les services publics se sont eux aussi engagés dans les activités extra-scolaires de tout temps (p. ex. les offices pour la jeunesse, des organismes s'occupant de jeunes). Ces deux secteurs se complètent mutuellement. De fait, les activités extra-scolaires sont inconcevables sans une coopération efficace entre les particuliers et les autorités – entre les organismes responsables et les structures d'aide à la jeunesse –, la tâche de celles-ci consistant avant tout à créer des conditions favorables à l'initiative privée.

132.1 Les organismes privés et leurs champs d'activité

Ce sont d'abord les organisations de jeunesse et leurs associations faitières, ainsi que des organes offrant des prestations particulières.

Dans ce chapitre, nous suivons pour l'essentiel le rapport de la Commission fédérale pour la jeunesse, «Aide à la formation extra-scolaire active». Le terme d'«organisations de jeunesse» recouvre des groupements d'une grande diversité sur le double plan des conceptions et des structures. Leurs activités et leurs objectifs présentent une très grande diversité, mais aussi des analogies et des points communs, qui permettent d'en distinguer les groupes principaux.

Les *associations confessionnelles*, quoique pour la plupart juridiquement indépendantes des Eglises nationales ou libres, ont volontiers recours aux services et à l'aide des Eglises, surtout sur le plan paroissial, pour accomplir leur mission spirituelle à l'intention des jeunes. Cela est vrai tant du côté catholique (Blauring, Jungwacht, Kirchliche Jugendbewegung, etc.) que protestant (Jeune Eglise Suisse, Zwinglibund, œuvres pour la jeunesse de l'Eglise évangélique-méthodiste et de l'Armée du Salut, Unions chrétiennes de jeunes gens, Unions chrétiennes féminines, etc.). Leur travail, qui vise à évangéliser le jeune par le biais de son épanouissement personnel, s'effectue par tranches d'âge différentes et, dans le cas des enfants, en séparant filles et garçons. Certaines organisations s'adressent à des milieux déterminés, par exemple la Jeunesse Ouvrière Chrétienne (JOC) et la Jeunesse Rurale Chrétienne (JRC). Les associations de jeunesse protestantes collaborent au sein de la Jeune conférence évangélique; quant aux associations catholiques, elles ont créé un organe pour leurs débats et leurs interventions, l'Association des jeunes catholiques de Suisse (Schweizerischer katholischer Jugendverband).

Les *groupes et mouvements de jeunesse des syndicats, des associations professionnelles et des organisations de travailleurs* présentent une grande diversité sur le plan des structures et des rapports avec les groupements d'adultes correspondants. Les activités de jeunesse proprement dites ont lieu de préférence dans des groupes locaux. Sur les plans régional et national, la plupart des mouvements ont des organes qui appuient et coordonnent ces activités en en définissant les grandes lignes, pour autant que cela serve les objectifs de l'organisation dans son ensemble.

La principale préoccupation des mouvements de jeunesse des syndicats est d'arriver à une amélioration de la situation matérielle, professionnelle, sociale et culturelle des apprentis et des jeunes travailleurs. Pour atteindre ces buts, les groupes de jeunesse travaillent aussi bien de manière autonome qu'en étroite collaboration avec des groupements d'adultes. Les activités de ces groupes se situent à plusieurs niveaux. Outre un large éventail d'activités de loisir, ils se consacrent d'abord au travail syndical. La formation de moniteurs et le perfectionnement professionnel sont également prioritaires.

La plupart des partis politiques de notre pays ont une *association de jeunesse* (Jeunes PDC, Jeunesse Socialiste, Jeunesse Radicale ou Jeunesse Libérale, Jeune UDC, etc.). Partageant généralement les idées du parti dont elle se réclame, l'association a le plus souvent le soutien officiel et l'appui matériel de ce dernier. D'après leurs statuts, ces associations sont ou totalement indépendantes, ou au bénéfice d'une certaine liberté de manœuvre leur permettant d'exprimer des positions critiques et de prendre des initiatives au sein et en dehors du parti. Leur principal objectif est la culture politique des jeunes et la défense de leur point de vue sur la scène politique.

Le *mouvement scout* a pour but l'éducation physique, intellectuelle et sociale de la jeunesse. Il veut notamment aiguïser son sens des responsabilités, lui faire aimer les activités créatrices, éveiller son intérêt pour l'Etat et ses institutions, et l'encourager à participer activement à la vie publique. Une importance particulière est accordée à la protection de la nature et de l'environnement.

Le mouvement scout attache une valeur particulière à certains aspects bien précis des activités de jeunesse: encadrement assuré par des jeunes, responsabilités adaptées à l'âge et aux aptitudes de chacun, bénévolat pour ainsi dire total. L'appartenance au mouvement est soulignée par le port d'un uniforme.

Le Mouvement Scout de Suisse est l'association faîtière de toutes les sections d'éclaireuses et d'éclaireurs qui constituent les associations cantonales. Il veille à l'unité du mouvement scout dans notre pays. En Suisse alémanique, les éclaireurs disposent en outre de deux associations distinctes sur le plan confessionnel, qui se proposent d'aborder les problèmes sous un angle spécifique: le «*Verband katholischer Pfadfinder*» et la «*Arbeitsgemeinschaft evangelischer Pfadfinder*».

Alors que la plupart des autres organisations de jeunesse ne font du sport qu'un complément de leur action, les groupes d'enfants et de jeunes ainsi que de juniors des *associations sportives* se consacrent exclusivement à l'éducation physique. Leur programme est extrêmement varié: sport d'élite, manifestations de masse, activités individuelles et collectives, tournois et concours divertissants, compétitions d'équipes et de familles, la priorité étant donnée à la santé et à la performance sportive.

Les *organisations d'écoliers et d'étudiants* s'occupent principalement de problèmes scolaires et de formation. Elles mettent toutefois aussi sur pied des manifestations culturelles et sociales. Outre les associations faîtières, il existe des organisations d'esprit fort différent, telles que les sociétés d'étudiants, regroupées dans la Société des étudiants suisses, des associations d'envergure nationale comme les Zofingiens et Helvetia, sans compter les Groupes socialistes universitaires, les Etudiants libéraux et le Mouvement des étudiants chrétiens.

Les *activités de jeunesse internationales* ont pour but de renforcer la volonté et la capacité des adolescents de s'ouvrir au monde, de combattre leurs préjugés, d'élargir leur horizon, de leur faire découvrir ce qui caractérise leur pays d'origine et ce qui est commun à toute l'humanité. Le contact direct avec d'autres sociétés, d'autres cultures permet de mieux comprendre leur spécificité et fait toucher du doigt l'interdépendance croissante des peuples. Il prépare les jeunes à une solidarité internationale active au service d'une paix durable. Les mouvements de jeunesse organisent régulièrement des séminaires et des congrès sur des sujets d'intérêt national et international, réunissant les participants de deux ou plusieurs pays. Des camps de travail, de reconstruction, d'aide sociale, de vacances, permettent aux jeunes de Suisse et de l'étranger de se connaître en s'adonnant ensemble à des activités pratiques. La compréhension mutuelle est aussi favorisée par des voyages d'étude et des visites de délégations. Des organisations spécialisées s'occupent des échanges de longue durée (programmes interculturels AFS; Echange international chrétien de jeunesse (ICYE); Experiment in International Living).

Parmi les organisations spécialisées, il y a lieu de mentionner également les

sociétés d'abstinents (Jeunesse de la Croix-Bleue, Jeunesse des Bons-Templiers), qui se consacrent surtout à l'étude des causes et des effets de la consommation de substances engendrant une dépendance.

Des possibilités de travail bénévole dans *le service social* et *l'aide au développement* sont offertes par exemple par l'Action 7. Quant aux sections de *l'Association des jeunes rurales suisses*, elles offrent des possibilités de loisirs et de formation analogues au large éventail d'activités des associations confessionnelles.

Les sociétés, très actives en Suisse, contribuent également aux activités extra-scolaires. Les sociétés de musique, les chorales, les sociétés théâtrales, les sociétés de samaritains et bien d'autres font de l'animation sociale et culturelle pour la jeunesse, en ayant leurs propres groupes de jeunes ou en admettant des jeunes parmi leurs membres actifs.

Dans un pays aux structures complexes comme la Suisse, il existe plusieurs *associations faitières* qui se consacrent aux activités de jeunesse. Le *Cartel suisse des associations de jeunesse (CSAJ)* passe pour être la plus importante d'entre elles. Fondé en 1931, le CSAJ est un organe de coordination et de services à la disposition de ses adhérents et d'autres associations; il les représente auprès de tiers, c'est-à-dire auprès des autorités suisses et des organisations de jeunesse internationales. La principale des organisations dont le CSAJ est membre est sans aucun doute le Conseil européen des Comités nationaux de la Jeunesse (Council of European National public committees, CENPC). Le CSAJ soutient l'activité des associations qui lui sont affiliées en élaborant des projets d'intérêt commun, formation de moniteurs, échange d'informations et d'expériences, relations internationales, par exemple. Il intervient dans l'opinion publique et auprès des autorités pour que les activités de jeunesse soient reconnues et soutenues à tous les niveaux, et que les jeunes soient associés au travail des institutions politiques, sociales, culturelles et religieuses. Agissant en tant qu'organe de coordination des organisations de jeunesse, il a été le premier à demander une politique suisse de la jeunesse qui reconnaisse la valeur des activités extra-scolaires et la volonté de participation des jeunes à la vie de l'Etat et de la société. Actuellement, le CSAJ compte 83 organisations qui sont ses membres actifs et 23 institutions (associations, institutions, services officiels, etc.) qui lui servent de contacts. Le nombre de jeunes ainsi représentés s'élève à un demi-million environ.

A côté de cette association faitière, les mouvements de jeunesse sont *organisés sur une base confessionnelle* ainsi que *sur les plans régional et cantonal*. Cette organisation reflète la structure fédéraliste de notre pays et facilite le travail grâce aux contacts noués.

Relevons encore, parmi les *services* œuvrant en faveur de la jeunesse, la *fondation Pro Juventute* qui est connue dans le pays entier. En plus du travail méritoire qu'elle accomplit pour les enfants et leurs familles, elle soutient les activités extra-scolaires. Elle conseille et aide matériellement les auteurs de projets extra-scolaires ou assume elle-même la responsabilité d'institutions (centres de jeunesse et de loisirs, centres communautaires, places de jeux, groupes de jeunes, animation pendant les vacances, passeport-vacances, etc.). Pro Juventute procure aussi aux jeunes des occasions de travail social bénévole (p. ex. des stages).

Les activités de jeunesse dites pour tous se sont solidement implantées depuis

quelques années à côté des organisations de jeunesse et d'autres institutions. Elles sont caractérisées par la mise à disposition, par des tiers, de services et d'installations qui permettent la réalisation de programmes d'activités extra-scolaires. Cette offre n'est pas subordonnée à l'existence ou à la création d'un groupe de jeunes structuré. Elle s'adresse à tout le monde. Tout un chacun peut en bénéficier, même à titre individuel.

Etant accessible à tous, ces activités jouent un rôle majeur pour les jeunes non organisés. Ne poursuivant pas, a priori, de but particulariste de nature confessionnelle, idéologique ou autre, les activités extra-scolaires pour tous sont fortement tributaires de l'aide des pouvoirs publics. Celles offertes par les *Eglises* catholique et réformée sont en général structurées sur une base régionale ou cantonale et prises en charge par les paroisses.

Les activités extra-scolaires pour tous permettent essentiellement de satisfaire les besoins de *groupements informels de jeunes*. La notion de mouvement de jeunesse s'applique en effet aussi aux jeunes qui se retrouvent à des occasions et pour des raisons diverses, sans vouloir donner à leur rassemblement une structure déterminée et forcément créer quelque chose de durable. Des études ont montré que les jeunes ont de plus en plus tendance à vivre séparés du monde adulte et à créer leur propre milieu. Leurs normes de comportement s'en ressentent également. Ces groupements, auxquels les sociologues ont donné le nom de «peer groups» peuvent prendre des formes très variées. Soulignons qu'ils peuvent parfaitement jouer le rôle d'organisme responsable d'activités extra-scolaires. Pour des raisons évidentes, il n'est pas possible de donner des chiffres précis sur ce phénomène.

132.2 Les organismes publics et leurs champs d'activité

On ne saurait décrire les initiatives privées en faveur de la jeunesse sans y ajouter les efforts considérables fournis par les cantons et les communes. De nombreuses activités viennent ainsi compléter les programmes scolaires, et les jeunes jouent souvent un rôle actif dans leur organisation. C'est dans le domaine du sport que les pouvoirs publics font le plus, la Confédération y apportant une contribution non négligeable, en collaboration avec les cantons. Actuellement, sur le plan fédéral, la reconnaissance et le soutien des activités de jeunesse ne sont assurés que dans le secteur sportif, grâce à un arsenal juridique complet; l'article 27^{quinquies} de la constitution (cst.) a en effet servi de base à la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports (RS 415.0) ainsi qu'à plusieurs ordonnances. Cette législation d'une part permet à la Confédération d'appuyer les sociétés sportives dans leurs activités extra-scolaires et, d'autre part, a conduit à la création du mouvement «Jeunesse et Sport» qui a succédé aux cours de préparation militaire. De nombreuses organisations de jeunesse ont bénéficié de cette institution dirigée conjointement par la Confédération et les cantons, surtout pour la formation de moniteurs, car Jeunesse et Sport dispose de moyens importants, d'un personnel qualifié et d'une vaste expérience. Par le présent projet, nous souhaitons parvenir à une délimitation et à une répartition des tâches qui soient logiques entre le secteur sportif et le secteur essentiellement non sportif des activités extra-scolaires (voir au ch. 22 le commentaire de l'art. 4, 5^e al., du projet de loi).

Un Etat qui, comme le nôtre, compte sur la participation de chacun a besoin du citoyen responsable dont il est si souvent question. Selon le droit civil actuel, les jeunes Suisses et Suissesses atteignent leur majorité le jour de leurs vingt ans. Dès cette date, ils sont éligibles et ont le droit de vote, autrement dit, ils sont aptes à exercer leurs droits démocratiques. Or cette majorité demande plus qu'un âge donné et un savoir essentiellement scolaire. Il faut aussi de l'expérience, de la pratique, une aptitude à participer à la réflexion, à la recherche de solutions ainsi qu'à la prise de décisions et de responsabilités au sein de la collectivité. Ces qualités peuvent être acquises – de manière excellente encore que non exclusive – par le biais des activités extra-scolaires, qui remplissent par conséquent une fonction socio-politique qui est loin d'être négligeable.

Les activités extra-scolaires jouent en outre un rôle important dans le développement individuel des jeunes. A l'âge qui est le leur, ceux-ci éprouvent le besoin de prendre leurs distances, ne fût-ce que temporairement, par rapport aux valeurs et aux comportements sociaux que leur inculquent l'école et la famille. Il convient donc de leur donner l'occasion de s'identifier à d'autres valeurs, pour qu'ils puissent faire leurs expériences et découvrir ainsi leurs penchants et leurs capacités. Ils sont alors amenés à s'interroger sur leurs origines, et accèdent à des groupes sociaux différents. C'est là un pas important dans la recherche de leur identité.

Des études scientifiques ont montré que les jeunes, par leurs positions et leurs comportements, exercent une influence vivifiante sur l'évolution de la culture. Celle-ci repose d'une part sur la conservation des valeurs et des conceptions transmises par nos aînés et, d'autre part, sur la formulation d'idées et de formes de société nouvelles. Une culture qui ne chercherait qu'à conserver le patrimoine n'a aucun avenir. En contestant certaines valeurs de leurs parents et des adultes en général, en exprimant des revendications, les jeunes développent une dynamique qui influe de manière décisive sur le devenir de la culture. De ce fait, le comportement typique des jeunes est un subtil instrument de mesure de la vivacité d'une culture et de sa capacité de renouvellement.

Dans les activités extra-scolaires, ce sont donc en général des jeunes qui s'occupent d'autres jeunes, les font bénéficier de leurs idées, connaissances et expériences, et apprennent ainsi à connaître les difficultés et les joies de la prise de responsabilités à l'égard d'autrui. Les activités de jeunesse ont lieu pendant les loisirs, en dehors du milieu familial, scolaire et professionnel. Il s'ensuit qu'il y a une nette délimitation par rapport à l'environnement traditionnel des jeunes. Il n'y a cependant pas séparation, mais complémentarité. En s'interrogeant sur les valeurs d'une culture donnée, l'individu peut se créer une identité et communiquer avec son environnement. Les activités extra-scolaires veulent aider les jeunes à (re)connaître et à exploiter cet espace d'une manière profitable à eux-mêmes et à la collectivité. Elles sont par conséquent un élément qui fait légitimement et harmonieusement partie de notre culture, car la culture «permet à l'individu de se situer: vis-à-vis du monde, de la société, et aussi du patrimoine culturel» et comprend tout «ce qui le met à même de mieux comprendre sa situation pour pouvoir éventuellement agir en vue de la modifier», selon la définition bien

connue du Conseil de l'Europe. D'où l'idée que les activités de jeunesse préparent l'avènement et sont une composante de la «démocratie culturelle» que le rapport Clottu considère comme vitale pour notre pays. Les tâches qui en résultent, cet important document les décrit comme il suit, dans sa postface notamment:

Il y a donc à inventer, ou à réinventer une culture, c'est-à-dire une nouvelle manière de donner sens aux relations humaines, au travail, au milieu, aux œuvres. Il y a aussi à inventer la manière d'utiliser et de mettre au service de cette nouvelle culture tous les nouveaux moyens de diffusion que la technique met à notre disposition, à travers les nombreux organes, qui vont de l'école aux théâtres, des foyers de jeunes aux mass media et ainsi de suite. Mais il faut encore imaginer les méthodes d'éducation qui assurent une véritable rencontre entre ce qui est diffusé et l'être humain, afin que l'objet devienne nourriture de joie et de liberté.

Les activités extra-scolaires jouent de plus un rôle non négligeable par rapport aux besoins particuliers de groupes marginaux tels que les jeunes étrangers appartenant à la deuxième génération d'immigrés. De nombreuses organisations de jeunesse se sont fixé pour objectif de réduire les inégalités sociales.

L'Etat et la société ne sauraient par conséquent ignorer l'importance des activités extra-scolaires dont les effets rejaillissent sur eux, ni l'intérêt qu'elles présentent de leur point de vue. Il en découle que le soutien des activités extra-scolaires par les pouvoirs publics est légitime, et que celui-ci doit être apporté sous une forme appropriée et avec des moyens qui soient conçus en fonction de leurs besoins et de ceux des organismes responsables.

134 Prestations actuelles et besoins futurs

L'encouragement des activités extra-scolaires par la Confédération remonte à une demande du CSAJ du 23 septembre 1970, dans laquelle la Confédération est invitée pour la première fois à accorder son appui et à élaborer, d'entente avec les organisations de jeunesse intéressées et en collaboration avec les communes et les cantons, un plan de financement des activités extra-scolaires. Un crédit de 200 000 francs est alors inscrit au budget du Département fédéral de l'intérieur pour 1972; plafonnant pendant plusieurs années à quelque 300 000 francs, ce montant est substantiellement majoré en 1982 pour atteindre 700 000 francs, à la suite des manifestations de jeunes qui ont lieu dans plusieurs villes de Suisse; puis il passe à 1,2 million de francs en 1984 et, enfin à 2 millions de francs en 1987. L'utilisation du crédit est actuellement régie par les Directives du DFI du 24 décembre 1982 (FF 1983 I 697), qui peuvent être considérées comme satisfaisantes dans l'ensemble et dont les principes ont par conséquent été repris dans le projet de loi. Pendant toutes ces années, et surtout depuis l'augmentation des crédits, de nombreuses organisations de jeunesse de notre pays ont été aidées dans l'accomplissement de leurs tâches les plus urgentes, et elles ont pu intensifier leur travail. Un coup d'œil sur la structure de financement permet de mesurer l'importance de l'aide fédérale destinée aux activités extra-scolaires. Dans son rapport intitulé «Aide à la formation extra-scolaire active», la Commission fédérale pour la jeunesse décrit les différents niveaux de financement des organisations.

La majeure partie des recettes provient, comme par le passé, des contributions privées des membres des associations. Beaucoup d'organisations ont toutefois des difficultés à arriver à un autofinancement complet, car elles ne peuvent trop exiger de leurs adhérents, si elles veulent rester ouvertes à tous et éviter de devenir des clubs exclusifs pour jeunes issus de milieux aisés.

L'aide privée peut notamment venir de fondations, d'entreprises, ou de particuliers (d'anciens membres surtout). L'efficacité de cette aide dépend dans une forte mesure des relations personnelles. Mais dans l'ensemble, les fondations et les entreprises sont plutôt réservées vis-à-vis des associations de jeunesse.

Selon les organisations de jeunesse, les subsides des cantons, quant à eux, ne répondent pas aux espoirs placés en eux. L'aide publique ne doit pourtant pas forcément se borner à des prestations financières. Puisque les cantons sont responsables de l'instruction publique, ils ont les moyens de soutenir efficacement les activités extra-scolaires par différentes prestations en nature.

Il n'est guère possible d'obtenir des indications précises sur la contribution des communes. Mais on peut admettre que bon nombre d'entre elles font un effort considérable. Beaucoup d'organisations de jeunesse travaillent essentiellement sur le plan local. Il est donc plus aisé pour les communes d'en faire des partenaires et de les soutenir.

Il faut savoir que les besoins des organisations ont augmenté, surtout en raison d'exigences accrues dans le domaine de la formation et de la vie en général. Les activités aux échelons suprarégional et national, de même que la collaboration internationale et les échanges de jeunes prennent une importance croissante. Il s'agit donc ici d'un engagement qui relève incontestablement de la compétence de la Confédération en matière de subventionnement, celle-ci pouvant, par la même occasion, éliminer d'éventuelles disparités entre les régions. Nous nous arrêterons brièvement sur deux types de besoins des organisations.

Les activités extra-scolaires sont fortement marquées par leurs responsables. Ce sont les personnes en général jeunes elles-mêmes, qui s'occupent des activités proprement dites, et qui sont en prise directe avec les jeunes, leurs contemporains. Mais il faut aussi souligner le travail de ceux qui jouent un rôle secondaire dans le présent message et qui remplissent pourtant des fonctions indispensables à la tête de toute société (association), et qui se chargent, avec des collaborateurs administratifs le plus souvent à titre bénévole, de structurer leur société, de nouer des contacts avec l'extérieur (surtout avec les autorités) et de récolter des fonds.

Le gros du travail immédiat avec les enfants et les jeunes est fait par les *moniteurs*. Les activités extra-scolaires reposent entièrement sur ces personnes, leurs connaissances et leurs qualités humaines, ainsi que sur leur aptitude à communiquer, leur don de s'entendre avec les jeunes, leur habileté et leur volonté d'engagement, leur formation et, enfin, leur disponibilité.

L'activité des moniteurs est déterminée principalement par les objectifs de la société ou de l'association, une place suffisante étant en général laissée à leur esprit d'initiative et à leur créativité. La mission d'un moniteur comprend tous les travaux liés à l'encadrement d'un groupe: l'organisation, la préparation et la direction des manifestations les plus diverses (soirées-débats, week-ends, actions ponctuelles, par exemple), l'information du groupe, l'élaboration de programmes,

etc. De plus, les moniteurs doivent souvent assumer d'autres fonctions, notamment de représentation, et accomplir des tâches à l'intérieur de l'organisation. Ce sont eux également qui font état des expériences vécues avec les jeunes, et des besoins de ceux-ci. Enfin, les exigences croissantes de leur fonction les obligent à se perfectionner sans relâche. En général, on s'adresse aussi à eux pour s'informer et se faire conseiller, indépendamment de manifestations données.

Mais il n'y a pas que des moniteurs bénévoles. Il y a aussi des professionnels, appelés animateurs, pour lesquels des cycles de formation spécifiques ont été mis sur pied; dans les deux principales régions linguistiques du pays, cette évolution s'est faite à des rythmes différents. Ces collaborateurs à plein temps ou à temps partiel assument, en tant que professionnels, d'importantes fonctions d'animation socio-culturelle. Ils peuvent évidemment faire beaucoup plus que les (jeunes) moniteurs bénévoles, dont l'action est forcément limitée par leur niveau de formation, leur disponibilité et leur âge. Les tâches sont certes les mêmes pour les uns et les autres, du moins pour l'essentiel, mais le fait de travailler à plein temps permet aux professionnels de percevoir autrement les situations et d'assurer une sorte de permanence grâce à un encadrement des jeunes plus intense. Ayant une vaste pratique du métier, les animateurs sont en mesure de faire des travaux de nature conceptuelle et prospective, d'assumer de plus grandes tâches sur le plan de l'infrastructure. Ils sont aussi parfaitement préparés à instruire les moniteurs bénévoles. Ces professionnels travaillent dans le domaine des activités extra-scolaires liées au monde du travail (industrie, arts et métiers, jeunes syndicalistes), auprès d'institutions dépendant des collectivités publiques (maisons de jeunes, offices de la jeunesse), des Eglises ou d'organisations privées, ainsi que dans les associations (surtout pour la formation des moniteurs).

La formation de moniteurs bénévoles est d'autant plus importante. La plupart d'entre eux sont formés par leur propre association souvent au niveau supra-régional. Les cours organisés à leur intention présentent une grande diversité du point de vue du contenu, des méthodes et de la durée. La formation de base est en général complétée par des cours de perfectionnement.

Selon des estimations du CSAJ, il y a en Suisse quelque 60 000 moniteurs responsables par génération. La vie et le développement d'une organisation de jeunesse dépend entièrement de leurs aptitudes, de leur formation et de leur dévouement. C'est dire à quel point le manque de disponibilité des moniteurs pose un problème aux associations. Les moniteurs sont écartelés entre leur engagement en faveur des activités extra-scolaires et le temps restreint qui leur reste pour leur perfectionnement professionnel et d'autres occupations. L'absence de réglementation du congé de formation oblige certains jeunes à sacrifier leurs vacances s'ils se consacrent à une activité extra-scolaire prolongée; il s'agit évidemment en première ligne des apprentis et des travailleurs, les écoliers et les étudiants étant privilégiés à cet égard par la force des choses. Les organisations de jeunesse doivent donc trop compter sur l'idéalisme de leurs membres, et courent ainsi le risque que le nombre des personnes capables de se dévouer et disposées à le faire diminue au détriment de l'efficacité des activités extra-scolaires.

Mais il y a aussi de gros problèmes financiers. Les cours de formation exigent en général des moyens relativement importants, qui dépassent les possibilités des

associations et de leurs membres. La Suisse ne compte pas assez de centres de formation adaptés aux besoins des activités extra-scolaires et pouvant être mis à la disposition des jeunes et de leurs associations à des prix abordables. Le contenu et les méthodes des cours s'inspirent en général des objectifs des associations. L'expérience des membres plus âgés y joue souvent un grand rôle, et le pragmatisme est généralement préféré aux théories trop abstraites.

Dans le domaine du sport, l'organisation «Jeunesse et Sport» offre, en collaboration avec les cantons, de nombreuses possibilités de formation pour moniteurs. Ici aussi, le mouvement est exemplaire: les cours sont bien organisés, fondés sur des méthodes éprouvées, disposent d'un bon équipement et de fonds suffisants.

Pour les animateurs professionnels, il existe depuis longtemps en Suisse romande des cycles d'études intégrés dans les écoles formant des assistants sociaux. En Suisse alémanique, les milieux intéressés ont créé il y a quelques années deux cours de formation indépendants avec les appuis nécessaires (le collectif «Ausbildung Animation» à Zurich et la «Jugendarbeiter-Ausbildung» à Lucerne).

Un grand nombre de tâches liées aux activités extra-scolaires sont en outre assumées par des professionnels du travail social et de la pédagogie sociale.

Les échanges extra-scolaires de jeunes par-delà les frontières linguistiques du pays et les frontières nationales constituent une tâche fondamentale des associations de jeunesse qui est même d'ordre politique à une époque où les difficultés de compréhension et d'entente entre les différents groupes linguistiques et culturels de Suisse se manifestent de façon croissante. Bien que là encore, ce soit le principe de l'effort individuel qui compte, les organisations doivent néanmoins supporter les frais considérables qu'entraînent la programmation, la préparation administrative et l'exécution des projets.

L'encouragement des activités extra-scolaires de jeunesse représente donc une aide essentielle dont les effets ont une portée considérable.

135 Action du Conseil de l'Europe et recommandations de la première Conférence des ministres responsables de la jeunesse

Le Conseil de l'Europe a toujours accordé une grande importance aux activités de jeunesse extra-scolaires. Preuve en sont les deux institutions permanentes, le Centre européen de la jeunesse fondé en 1971 et le Fonds européen pour la jeunesse créé en 1972, qui ont tous deux leur siège à Strasbourg. Leurs offres profitent régulièrement à de jeunes Suisses également. Des délégués des associations de jeunesse et des représentants des Etats se partagent les responsabilités au sein des organes directeurs des deux institutions – un modèle de participation intéressant qui est fort apprécié des jeunes.

En 1981, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe crée en outre un comité ad hoc d'experts gouvernementaux pour la jeunesse (CAHJE) composé de hauts fonctionnaires, à qui il offre un cadre pour échanger régulièrement des informations et des expériences, et préparer des projets concrets. Depuis la création de ces trois institutions, des représentants de la Suisse collaborent activement et avec succès aux différents travaux.

En décembre 1985, pour clore l'Année internationale de la jeunesse, une première Conférence des ministres européens responsables de la jeunesse se tient à Strasbourg, à l'invitation du Gouvernement français, avec la participation de représentants des gouvernements de tous les Etats signataires de la Convention culturelle européenne. La Suisse y est représentée par une délégation de quatre membres, dirigée par le chef du Département valaisan de l'instruction publique, le Conseiller d'Etat Bernard Comby. Le document final de cette conférence de trois jours comprend un important catalogue de recommandations qui visent au développement et à une amélioration substantielle de la politique de la jeunesse, et qui concernent, pour certaines d'entre elles, les mouvements de jeunesse et les activités extra-scolaires. Par le présent message, nous confirmons les positions que nous avons défendues jusqu'ici dans les organes du Conseil de l'Europe, et faisons un pas important vers la mise en œuvre de ces recommandations.

14 Le congé-jeunesse

141 Généralités

Depuis de nombreuses années, les organisations de jeunesse s'efforcent d'obtenir l'introduction du congé-jeunesse dans une loi. Il s'agit de congés limités accordés aux adolescents et aux jeunes adultes liés par un contrat d'apprentissage ou de travail, pour leur permettre de travailler bénévolement pour le compte d'une organisation offrant des activités extra-scolaires, et de suivre une formation et des cours de perfectionnement à cette fin. Ce moyen est destiné à atténuer l'un des plus graves problèmes que connaissent nombre d'organisations de jeunesse – le temps restreint dont disposent leurs responsables – et à compenser au moins partiellement le désavantage subi par les jeunes qui font un apprentissage ou se trouvent déjà dans la vie active, par rapport à leurs camarades du même âge qui font des études.

Ces deux arguments de poids nous incitent à vous proposer, dans le cadre de ce message, d'introduire le congé-jeunesse en modifiant les dispositions qui règlent les rapports de service et de travail de droit public et privé, à savoir le règlement des fonctionnaires fédéraux et le code des obligations. Pour ce qui est des questions juridiques inhérentes à cette obligation, nous renvoyons au chiffre 22 ci-après (commentaire de l'art. 12 de la loi) ainsi qu'au chiffre 5. Nous espérons surtout qu'une solution fédérale qui harmonise la réglementation aura pour effet de réduire les disparités et de susciter une motivation et une participation accrues de la part des jeunes. Les cantons conservent une marge suffisante pour l'élaboration des solutions complémentaires qui seraient souhaitables, par exemple dans les dispositions de droit cantonal réglant le statut des fonctionnaires. La formule adoptée par la Confédération ne s'applique pas aux dispositions cantonales relatives aux fonctionnaires, les cantons étant seuls compétents en la matière. Soulignons que certains cantons ont prévu un congé pour apprentis dans leur loi d'introduction de la loi sur la formation professionnelle; d'autres en débattent actuellement.

Contrairement au vœu des mouvements de jeunesse, nous proposons donc un congé non rémunéré. Des dispositions particulières qui dérogeraient à cette règle

sont toutefois réservées. Nous voudrions ainsi donner l'occasion au jeune de prouver sa motivation; l'employeur doit être assuré, en effet, que le congé ne sera demandé que par des jeunes décidés à se livrer à une activité extra-scolaire pendant le temps libre qui leur est accordé. Etant donné que selon la solution proposée, il ne serait pas justifié de restreindre les ayants droit au cercle de ceux qui s'occupent d'activités extra-scolaires au sens strict, nous prévoyons d'étendre le champ d'application à toutes les activités bénévoles dont s'occupent les jeunes au sein d'une organisation sociale ou culturelle, sociétés sportives comprises.

142 La pétition du CSAJ et de la Fédération des éclaireurs suisses

Le 2 février 1984, le CSAJ et la Fédération des éclaireurs suisses (FES) déposaient conjointement une pétition signée par plus de 79 000 jeunes et adultes, intitulée «Congé-jeunesse pour les responsables d'activités de jeunesse». Les signataires demandaient à la Confédération de créer les bases légales nécessaires pour que les apprentis et les jeunes travailleurs âgés de moins de 30 ans et désireux de s'engager bénévolement dans des activités extra-scolaires obtiennent une semaine de congé. Les organisations de jeunesse affiliées au CSAJ, par la signature de quelque 62 000 membres, demandaient que le congé soit payé; les quelque 17 000 pétitionnaires de la FES, en revanche, ne s'exprimaient pas sur ce point.

Les deux Chambres se sont livrées à des débats intenses sur cette pétition, et ont montré beaucoup de compréhension pour les demandes des signataires. En particulier, elles ont reconnu et apprécié l'importance croissante du travail fourni par les mouvements de jeunesse et leurs responsables. Elles ont finalement transmis la pétition au Conseil fédéral pour examen, avec une recommandation positive et sans opposition. Le Conseil des Etats a même estimé que la requête des jeunes avait un caractère urgent, et recommandé qu'il lui soit donné suite rapidement (BO N 1984, p. 967 ss; BO E 1984, p. 522 s.).

15 Interventions parlementaires

Par le présent message, nous tenons compte également des préoccupations exprimées dans plusieurs interventions parlementaires déposées au cours de la dernière législature.

Dans un postulat déposé le 2 février 1983, le conseiller national Kurt Schüle invitait le Conseil fédéral «à insérer en tant que projet, dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987, la reconnaissance et l'encouragement des activités extrascolaires sur le plan national, dans le sens des recommandations que contient le rapport de la Commission fédérale pour la jeunesse «Aide à la formation extrascolaire active». Le Conseil national a transmis l'intervention le 18 mars 1983 sans opposition.

Dans une motion déposée le 16 mars 1983, le Groupe démocrate-chrétien demandait au Conseil fédéral d'inclure des mesures de nature à promouvoir une politique de la jeunesse dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale. Les raisons invoquées pour cette intervention étaient notamment la nécessité de créer une base légale pour la reconnaissance et l'encouragement des organisations

de jeunesse, ainsi que d'introduire un congé permettant aux jeunes de participer à des activités extra-scolaires. Le Groupe priait en outre le Conseil fédéral de préparer, en vue de l'Année de la jeunesse 1985, un rapport circonstancié sur la situation des jeunes et leurs perspectives d'avenir. A la demande du Conseil fédéral, le Conseil national transmettait cette intervention le 24 juin 1983 sous la forme d'un postulat, sans opposition.

Bien que le projet n'ait pas suscité d'opposition concrète lors du débat sur les Grandes lignes de la session d'été 1984, une motion des Chambres fédérales concernant les Grandes lignes nous a contraints, dans notre rapport du 29 août 1984 sur les priorités de la législature 1983-1987 (FF 1984 II 1348), d'inscrire dans le deuxième ordre de priorité l'établissement d'une base juridique pour l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires, et dans le troisième ordre de priorité l'introduction du congé-jeunesse. La conséquence en a été le dépôt, au Conseil des Etats, d'une interpellation de M^{me} Monique Bauer-Lagier datée du 3 octobre 1984, et au Conseil national, d'un postulat de M^{me} Leni Robert daté du 5 octobre 1984, demandant au Conseil fédéral de revenir sur cette décision. Dans notre réponse à ces interventions, nous avons rappelé le vœu des Chambres fédérales tendant à une hiérarchisation des projets des Grandes lignes, tout en nous déclarant prêts à examiner la demande. Nous tenions en effet à prendre en considération le fait qu'à l'approche de l'Année internationale de la jeunesse 1985, les organisations de jeunesse et le public seraient particulièrement sensibles au problème, sans oublier la pétition des associations de jeunesse que les deux parlementaires avaient incluse dans l'exposé des motifs de leurs interventions. Le Conseil national a transmis le postulat Robert le 14 décembre 1984.

Les demandes présentées dans ces interventions ont été satisfaites par le présent message. Nous proposons par conséquent le classement de ces dernières.

Dans un postulat déposé le 4 décembre 1985, la Conseillère nationale Lilian Uchtenhagen invitait le Conseil fédéral à préparer un avis et des conclusions relatifs au rapport de la Commission fédérale pour la jeunesse intitulé «Maman Helvétie + Père Etat», et à les soumettre au Parlement dans les plus brefs délais. Un postulat déposé par la conseillère aux Etats Monique Bauer-Lagier le 18 décembre 1985 allait dans le même sens. Les deux interventions ont été transmises durant la session de printemps 1986.

Nous avons saisi cette occasion pour nous prononcer, dans le cadre de ce message, sur les recommandations de la Commission fédérale pour la jeunesse, et indiquer en même temps les limites actuelles de l'engagement de la Confédération quant à la conduite d'une politique de la jeunesse. Les demandes figurant dans ce catalogue de revendications sont largement satisfaites par le présent projet de loi. Nous vous proposons par conséquent de classer ces deux interventions également.

16 Résultats de la procédure de consultation

161 Résumé

Les résultats de la procédure de consultation – nous avons reçu 114 prises de position – ont été publiés dans un bref rapport en août 1987. Nous nous limiterons donc ici à une synthèse.

Si l'on se fonde sur le nombre d'avis exprimés, on peut dire que le projet de loi et ses deux principaux points (le principe de l'aide fédérale et l'introduction du congé-jeunesse) ont globalement été bien accueillis par la grande majorité des milieux consultés.

Le principe d'une loi réglant le soutien des activités de jeunesse par la Confédération est accepté par 14 cantons (AG, BE, BL, BS, GL, LU, OW, SH, SO, SZ, TI, UR, VS, ZG), 7 partis (PDC, PRD, PSS, AdI, PEP, PST, FPE) et 69 autres organismes parmi lesquels on trouve la totalité des mouvements de jeunesse; certains participants à la procédure de consultation estiment toutefois que le projet est une solution minimale. Le fait de donner une solide base légale à la politique d'encouragement que la Confédération mène déjà dans la pratique rencontre un écho favorable, car cela implique une véritable reconnaissance des activités extra-scolaires et revalorise un travail qui, malgré une conjoncture difficile, n'en est pas moins considéré comme essentiel d'un point de vue général.

A l'opposé, on trouve 11 cantons (AI, FR, GE, GR, JU, NE, NW, SG, TG, VD, ZH), 2 partis (PLS, UDC) et 6 organisations regroupant les employeurs, qui refusent l'élaboration d'une loi fédérale encourageant les activités extra-scolaires. Ces milieux font surtout valoir des arguments politiques d'ordre général et ne mettent nullement en cause l'importance des activités extra-scolaires. Ils estiment que dans ce domaine, il faut faire appel à l'aide privée; les mouvements de jeunesse doivent se procurer eux-mêmes les ressources dont ils ont besoin par les cotisations de leurs membres et des appels de fonds, et lorsque le soutien de tiers est nécessaire, s'adresser à leur commune ou à leur canton, et ensuite seulement à la Confédération.

Quant au congé-jeunesse, les avis les plus divers ont été émis à son propos. Deux tendances se dégagent toutefois: les uns estiment que la formule proposée ne va pas assez loin et demandent que le congé soit entièrement rémunéré, alors que les autres rejettent l'idée même d'un congé-jeunesse. Entre ces deux pôles, on trouve de nombreuses personnes qui approuvent le principe du congé mais voudraient que l'on renonce à une indemnisation – comme cela avait été proposé – ou envisageraient une indemnisation partielle au sens du régime des allocations pour perte de gain (APG).

Le congé-jeunesse non rémunéré suscite l'adhésion de 9 cantons (AG, BE, BL, BS, GL, LU, OW, SZ, VS), de 2 partis (PRD, PEP) et de 18 autres organismes. Le canton du Tessin et 14 organismes estiment qu'un congé-jeunesse payé serait souhaitable. Le canton de Berne, quant à lui, est d'avis que seul un congé indemnisé améliorerait réellement la situation.

Certains demandent expressément l'introduction d'un congé-jeunesse rémunéré: c'est le cas de 5 partis (PDC, PSS, AdI, PST, FPE) et de 43 autres organisations et institutions (essentiellement des organisations d'employés et de nombreux mouvements de jeunesse).

Les cantons JU, NW, SH, SO et UR ont des points de vue différents. Le canton du Jura considère que l'idée d'un congé-jeunesse est importante, mais préfère la concrétiser dans la législation cantonale. Le canton de Nidwald trouve le congé-jeunesse souhaitable, pour autant qu'une loi fédérale voie effectivement le jour. Schaffhouse est favorable au principe d'un congé-jeunesse, mais il y voit des

obstacles d'ordre constitutionnel. Soleure se féliciterait de la création d'un tel congé, à condition qu'un article constitutionnel spécifique soit préalablement adopté. Le canton d'Uri se pose lui aussi la question de la constitutionnalité du projet; mais si le congé-jeunesse devait tout de même être institué, ce canton souhaiterait qu'il soit non indemnisé et figure dans le Code des obligations.

S'opposent au principe même d'un congé-jeunesse, 10 cantons (AI, FR, GE, GR, NE, SG, TG, VD, ZG, ZH), l'UDC et 6 organismes (surtout des organisations d'employeurs).

162 **Appréciation des résultats**

Le nombre de prises de position étonnamment élevé que nous avons reçues s'explique en grande partie par l'effort déployé par le CSAJ qui, luttant pour cette cause depuis des années, a demandé aux organisations qui lui sont affiliées de participer à la consultation et leur a prêté son concours. C'est ainsi que le projet – fait réjouissant – est aussi devenu l'affaire de ceux qu'il intéresse au premier chef, les mouvements de jeunes. Ces derniers ont profité de l'occasion qui leur était donnée de s'exprimer en leur propre nom, montrant par là même que la participation dont il avait tant été question durant l'Année internationale de la jeunesse en 1985 n'est pas un vain mot. Notons encore que leurs prises de position n'émanent généralement pas d'un «fonctionnaire» (adulte) s'occupant de jeunes, mais qu'elles reprennent les discussions menées avec de nombreux jeunes de notre pays, ce qui explique leur caractère spécifique et différencié. Les réponses envoyées n'en ont que plus de poids et doivent donc être prises particulièrement au sérieux.

Si l'on examine les prises de position des milieux traditionnellement consultés, on constate qu'une forte majorité des cantons (14) et des partis (7) souhaite l'introduction, dans une loi, de l'encouragement que la Confédération apporte aux activités extra-scolaires. Les arguments des opposants (11 cantons, 2 partis, 5 organisations des milieux de l'économie) peuvent être relativisés dans une large mesure, puisque nous entendons continuer à respecter le principe de la subsidiarité et pouvons nous référer aux expériences positives que nous avons déjà dans le domaine de l'encouragement des activités de jeunesse.

Quant au congé-jeunesse, il a lui aussi obtenu l'adhésion de la majorité des milieux qui participent traditionnellement aux procédures de consultation, ce même si l'on tient compte des quelques divergences exprimées. Se sont dits clairement opposés au congé: dix cantons, l'UDC et les organisations d'employeurs. Si l'on se fonde non seulement sur les résultats précités mais également sur le fait que les Chambres fédérales avaient à l'époque, comme nous l'avons exposé plus haut, transmis au Conseil fédéral, avec une recommandation globale favorable, une pétition signée par 79 000 personnes qui demandaient l'institution d'un congé-jeunesse, on peut en déduire que ce projet discuté depuis des années a, dans l'ensemble, été bien accueilli par les nombreuses personnes qui ont eu l'occasion de l'étudier.

2 Partie spéciale: Commentaire du projet de loi

21 Introduction

Le projet de loi tient compte de la situation décrite plus haut ainsi que des résultats de la consultation. Il se réfère, pour l'essentiel, à la pratique découlant de l'application, par le Département fédéral de l'intérieur, des Directives du 24 décembre 1982 concernant l'emploi du crédit pour l'encouragement de l'activité extra-scolaire de la jeunesse (FF 1983 I 697), ainsi qu'aux recommandations formulées par la Commission fédérale pour la jeunesse dans son rapport intitulé «Aide à la formation extra-scolaire active».

Il en reprend les deux principaux objectifs, à savoir la création d'une base légale pour l'encouragement dispensé par la Confédération aux activités de jeunesse extra-scolaires, et l'introduction d'un congé à l'intention des jeunes liés par un contrat d'apprentissage ou de travail qui œuvrent pour le compte d'une organisation du domaine social ou culturel en se livrant en particulier à des activités de jeunesse. Pour des raisons qui seront développées par la suite, l'octroi de ce que nous appelons le «congé-jeunesse» est réglé dans le cadre des prescriptions régissant les rapports de service et de travail de droit public et privé. Dès que nous arrêterons la loi sur les activités extra-scolaires et édicterons les dispositions d'exécution de cette loi, nous modifierons lesdites prescriptions.

Le projet poursuit ainsi quatre objectifs:

- a. Créer une base légale claire permettant d'encourager un type d'activité qui a pris autant d'ampleur que d'importance;
- b. Reconnaître et revaloriser les activités de jeunesse compte tenu de leur rôle déterminant sur le plan culturel et socio-politique;
- c. Inscrire dans une loi le droit, pour les organisations de jeunesse, d'être consultées conformément au principe de la participation;
- d. Introduire le congé-jeunesse dans le code des obligations (CO) et – lorsqu'il s'agira d'édicter les dispositions d'exécution – dans le règlement des fonctionnaires fédéraux.

22 Commentaire des articles

Titre

La loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11) prévoit à l'article 5, 1^{er} alinéa, que les actes législatifs de durée illimitée qui contiennent des règles de droit doivent être édictés sous forme de loi. Le titre comprend les deux concepts de base dont s'inspire cette loi, soit «encouragement» et «activités de jeunesse extra-scolaires» (voir le commentaire des deux premiers articles).

Article premier

Cet article définit l'objet de la loi en reprenant les deux concepts de base figurant dans le titre de la loi et en y ajoutant la notion d'«intérêt national». Il faut préciser «activités de jeunesse extra-scolaires» car la Confédération ne peut guère intervenir dans le secteur de l'instruction. De plus, l'aide fédérale n'entre en ligne de compte que pour des activités présentant un intérêt national.

Nous avons opté pour la notion d'«encouragement» plutôt que pour le terme de «soutien», car ce dernier donne l'idée d'une réaction par rapport à une situation et a généralement une dimension caritative. «Encouragement» est plus dynamique. Il s'agit, en effet, d'aider les mouvements de jeunesse à atteindre des objectifs dont l'importance socio-politique est indéniable, puisqu'ils visent à promouvoir les contacts entre les différents groupes linguistiques du pays, et à améliorer ainsi la compréhension des uns envers les autres. La subsidiarité de l'aide fédérale n'est pas en cause pour autant, dans la mesure où seules les activités de jeunesse d'intérêt national bénéficient de l'encouragement de la Confédération. L'article 5, 1^{er} alinéa, de la loi précise en outre que l'aide représente au maximum 50 pour cent des dépenses imputables.

Article 2

L'article 2 définit les objectifs visés par les activités de jeunesse extra-scolaires, les principaux aspects de ces activités ainsi que les grands domaines dans lesquels elles s'exercent, tout en indiquant ce qui «présente un intérêt national».

1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa explicite les activités de jeunesse extra-scolaires en présentant les buts de ces activités et les formes qu'elles peuvent prendre. Les activités de jeunesse concernent les loisirs, c'est-à-dire que du point de vue de l'heure et du lieu, elles se situent hors du contexte familial, scolaire et professionnel, qu'elles élargissent de manière constructive. Ce sont surtout des enfants (en général dès le début de l'école primaire) et des jeunes (il s'agit d'habitude de la catégorie de la population qui a terminé sa scolarité obligatoire et qui n'est pas encore complètement intégrée sur le plan social et professionnel, soit les personnes âgées de 16 à 25 ans environ) qui se livrent à de telles occupations, dont le principal objectif est de montrer à ceux et celles qui y prennent une part active comment meubler utilement leurs loisirs tout en s'épanouissant. Par le biais de ces activités, les enfants et les jeunes ont en outre l'occasion de prendre des décisions et de les défendre dans un petit groupe. Savoir prendre des décisions permet de se préparer à assumer des responsabilités au sein de l'Etat et de la société: d'où l'intérêt public que présentent les activités extra-scolaires et leur soutien par l'Etat. Les principaux aspects de ces activités sont d'une part une participation active et d'autre part, l'exercice de fonctions de direction, d'encadrement ou de conseil. On peut dire de quelqu'un qu'il accomplit un travail de direction s'il est responsable de l'organisation d'un camp d'éclaireurs, par exemple. L'encadrement peut consister à aider des handicapés dans un camp de jeunes, tandis que la fonction de conseiller peut être assumée, quant à elle, par le coordinateur d'un cours, par exemple (cf. le commentaire de l'art. 4, 1^{er} al.).

2^e alinéa

Les activités de jeunesse peuvent être exercées dans différents domaines. La plupart des organismes privilégient des loisirs «classiques» tels que la vie associative, les jeux et le sport, donnant ainsi l'occasion à leurs jeunes membres d'occuper leur temps libre de manière constructive et personnelle. De plus en plus de jeunes s'intéressent à la santé, à la nature et à l'environnement, des questions qu'ils

traitent dans le cadre de leurs propres associations. Quant aux activités liées à la formation, à la culture et aux réalités sociales, elles permettent non seulement de s'instruire, mais encore de se préparer à prendre une part active et à assumer des responsabilités au sein de l'Etat et de la société.

L'ordre dans lequel les domaines sont énumérés est dû au hasard et ne reflète aucunement une hiérarchie.

3^e alinéa

Selon la constitution (voir le ch. 5), la Confédération ne peut promouvoir que les activités et les projets qui présentent un intérêt national. Il est logique que la restriction apportée au 3^e alinéa concerne uniquement le champ d'action des organismes et non leur structure, vu l'importance que le contenu et la souplesse revêtent dans le domaine des activités extra-scolaires. On peut dire d'un organisme que ses activités présentent un intérêt national lorsque ces dernières englobent au moins une des quatre régions linguistiques de la Suisse ou (surtout dans le cas de la partie alémanique) plusieurs cantons. Cette disposition met en évidence, une fois de plus, que l'encouragement des activités extra-scolaires doit d'abord être du ressort des communes et des cantons, la Confédération se bornant à apporter un complément si les besoins d'un organisme dépassent les frontières de son canton.

Article 3

De nos jours, les organismes responsables d'activités de jeunesse sont structurés à des degrés divers: il peut s'agir de groupements informels comme de sociétés à l'organisation très poussée. Mais la plupart sont des associations selon l'article 60 ss du code civil suisse. Par organisme responsable au sens de la présente loi, on entend donc, traditionnellement, les associations et organisations de jeunesse qui exercent leurs activités en donnant une priorité plus ou moins grande à l'un des domaines énumérés à l'article 2, 2^e alinéa. Des formes mixtes sont également envisageables, comme dans le cas d'organisations d'adultes qui associent des jeunes à la mise sur pied d'activités extra-scolaires. On notera que les groupements de jeunes constitués provisoirement dans un certain but – pour mener un projet à bien – sont également inclus dans cette définition. Il faut en outre que les organismes aient été créés dans un but non lucratif. En Suisse, plus de 500 000 enfants et jeunes sont membres des quelque 80 organismes permanents qui œuvrent à l'échelon du pays.

Article 4

Cet article est consacré aux différentes formes que l'aide peut revêtir ainsi qu'aux dépenses subventionnables.

1^{er} alinéa

Depuis 1972, la Confédération soutient les activités de jeunesse par de simples arrêtrés sur le budget. Le présent projet fournira une base légale solide et durable à ce soutien. L'aide financière sera apportée de deux manières: par des versements forfaitaires annuels et par des subsides destinés à des projets déterminés. Les fonds nécessaires seront inscrits chaque année au budget de la Confédération. Les

requérants ne peuvent faire valoir aucun droit à une aide financière (formule potestative), le Parlement décidant librement du montant des crédits annuels selon les besoins et en fonction des impératifs de la politique financière.

L'aide financière peut servir à couvrir différents types de dépenses. L'énumération qui figure dans le projet de loi tient compte de la pratique actuelle et des domaines d'activité des organisations de jeunesse.

Ce sont surtout *la formation et le perfectionnement* des jeunes exerçant des fonctions de direction et d'encadrement qui entraînent des frais. Les activités déployées pour et par des enfants et des jeunes le sont fréquemment par des bénévoles. Aussi le sort des activités dépend-il des aptitudes de ces jeunes et de leurs dons personnels, de la qualité des contacts qu'ils ont avec leurs cadets, de leur engagement et bien entendu de leur disponibilité. Les tâches d'un responsable consistent notamment à conseiller, instruire ainsi qu'à diriger et encadrer un groupe. Pour assumer de telles fonctions, il est indispensable que les intéressés aient suivi une formation adéquate, laquelle est la plupart du temps assurée par des cours que les organisations de jeunesse mettent elles-mêmes sur pied. L'enseignement y est dispensé par des volontaires non rémunérés ainsi que par des professionnels comme les animateurs, dont les études ne sont d'ailleurs pas régies par la présente loi.

Les *échanges de jeunes* au-delà des frontières linguistiques ou nationales sont l'occasion de susciter un intérêt réciproque et d'améliorer la compréhension mutuelle chez les jeunes des quatre régions linguistiques de la Suisse ou de pays différents, avant tout en Europe. De tels échanges sont une partie intégrante de la coopération internationale.

Les *manifestations* et autres rencontres sont un poste supplémentaire du budget des organisations de jeunesse. Il s'agit en particulier de séminaires, de camps, de week-ends d'étude, de réunions institutionnalisées.

Les *associations faitières* des organisations de jeunesse se chargent de promouvoir une collaboration au niveau national. Cette coordination garantit une utilisation rationnelle des fonds et évite les chevauchements.

La *coopération internationale* d'une part fournit un cadre pour les échanges de jeunes au-delà des frontières, et d'autre part assure une coordination entre les organisations de jeunesse qui sont généralement affiliées à des fédérations internationales.

Aujourd'hui plus que jamais, *l'information et la documentation* sont nécessaires dans tous les domaines qui touchent les activités de jeunesse. La production, la mise en valeur et la diffusion de publications doivent donc également bénéficier d'un soutien.

2^e alinéa

Cette disposition prévoit des formes de soutien complémentaires, en nature, qui sont analogues à ce qui se fait pour encourager le sport. Conformément aux vœux des organisations de jeunesse, les prestations énumérées constituent un prolongement judicieux de l'aide financière.

Nous avons opté pour une formulation large qui permette l'octroi de prestations

supplémentaires, en fonction des projets et des besoins. Il peut s'agir de réductions sur les frais postaux, de traductions, de rabais sur les transports, etc.

3^e alinéa

Il s'agit de fixer une délimitation par rapport à l'aide fournie en vertu de la loi fédérale du 17 mars 1972 encourageant la gymnastique et les sports (RS 415.0), surtout en ce qui concerne le domaine «Jeunesse et Sport». Cette délimitation est nécessaire pour qu'aucune ambiguïté ne vienne compliquer l'application de la loi. Les détails seront fixés dans les dispositions d'exécution des deux lois; il faudra toutefois éviter qu'une diminution des prestations n'intervienne à ce stade.

Article 5

Selon le 1^{er} alinéa, le maximum de l'aide financière représente 50 pour cent des dépenses imputables, ce qui incite les requérants à apporter leur propre contribution et à trouver d'autres ressources. Comme le précise le 2^e alinéa, le montant de l'aide dépend des efforts que le requérant accomplit dans ce sens; la Confédération tient en outre compte de la taille ainsi que de la structure de l'organisme responsable.

La nature et l'importance des activités ou du projet de l'organisme sont également pris en considération, ce qui permet à la Confédération de soutenir, en plus, des projets pilotes visant par exemple à expérimenter de nouvelles formes d'activités extra-scolaires. Ces critères seront appliqués en fonction du rôle qu'ils jouent dans les activités de jeunesse, la pratique actuelle en matière de subventionnement pouvant servir de référence à cet égard.

Article 6

Cet article indique quelles activités peuvent être financées au moyen de subventions annuelles. Grâce aux montants forfaitaires qui leur seront versés chaque année, les organismes responsables pourront se livrer à leurs activités habituelles, soit généralement celles qui sont définies dans les statuts. L'expérience a montré que les tâches qui leur incombent (cf. art. 4, 1^{er} al.) impliquent des dépenses régulières, qu'il s'agisse du personnel, de l'infrastructure, de la formation et du perfectionnement, ou encore de manifestations périodiques, etc. Ce système a d'ailleurs l'avantage de simplifier la procédure d'octroi de l'aide.

Article 7

En principe, les requérants se voient allouer soit une subvention annuelle, soit un subside pour un projet déterminé, mais ils peuvent obtenir à titre exceptionnel les deux types d'aide financière. Le subside doit leur permettre de réaliser un projet spécial qui ne fait pas partie de leurs activités courantes. Cette disposition vise surtout à encourager l'innovation et, en particulier, la mise sur pied de projets pilotes; elle s'adresse en priorité aux groupements de jeunes dont il est question dans le commentaire de l'article 3. En général, seuls les projets uniques bénéficient d'une aide.

Article 8

Cet article fixe les critères applicables au refus et à la restitution de l'aide fédérale

afin de faciliter l'exécution de la loi. Il ne faut pas considérer cette disposition – surtout le 1^{er} alinéa, lettre b – comme purement restrictive, car il peut fort bien arriver que la première version d'un projet présente des insuffisances et qu'en se conformant à certaines conditions et charges, le requérant obtienne finalement une aide.

Article 9

Cet article prévoit expressément des voies de droit, conformément à la législation sur la procédure administrative et sur l'organisation judiciaire de la Confédération.

Pour ce qui est du congé-jeunesse, les voies de droit qui lui sont applicables sont celles qui figurent dans les dispositions réglant les rapports de service et de travail.

Article 10

Les jeunes tiennent à participer à la vie de la cité. La présente loi accorde aux associations de jeunesse le droit d'être consultées dans une certaine mesure pour ce qui touche à la politique de la jeunesse, puisqu'on considère que ce droit fait partie intégrante d'une aide fédérale au sens large.

Article 11

Les détails de la procédure seront réglés par une ordonnance. Pour simplifier la mise en œuvre de la législation et décharger l'administration, les autorités pourront faire participer les associations faitières des organisations de jeunesse à la procédure d'octroi de l'aide financière. Aujourd'hui déjà, une grande partie des aides est versée aux requérants avec le concours du CSAJ, la fédération qui est la plus étendue et la plus représentative au niveau suisse. Les mouvements de jeunesse qui ne sont pas affiliés au CSAJ reçoivent leurs subsides directement de l'Office fédéral de la culture. Il est logique de ne rien changer à une procédure qui fonctionne déjà parfaitement.

Article 12

Dans le chapitre consacré à la constitutionnalité (voir au ch. 5), nous expliquons que le congé-jeunesse doit disposer d'une base dans le droit privé, ce qui implique son introduction dans le code des obligations et le règlement des fonctionnaires fédéraux.

Le congé-jeunesse peut être défini comme le temps libre qui est octroyé à des apprentis et à des jeunes travailleurs, pour une période déterminée, pendant les heures de travail. Les jeunes pourront ainsi consacrer davantage de temps à leur engagement pour le compte d'une organisation du domaine social ou culturel, en se livrant par exemple à des activités de jeunesse, sans devoir pour autant renoncer à la totalité ou à une grande partie de leurs loisirs. Cette possibilité devrait susciter chez les adolescents et les jeunes adultes un intérêt accru pour une activité utile à la société tout entière. De plus, les dispositions prévues compensent, au moins partiellement, les désavantages dont les apprentis et les jeunes travailleurs souffrent à cet égard par rapport aux écoliers et aux étudiants. Renforcer la présence des apprentis et des jeunes travailleurs parmi les responsables d'activités extra-scolaires permettrait en outre de promouvoir une collabo-

ration et des contacts entre ceux qui sont déjà entrés dans la vie active et ceux qui font des études.

Par «jeunes», on entend généralement les personnes âgées de 16 à 25 ans (voir le commentaire de l'art. 2, 1^{er} al.). Si la loi prévoit que les jeunes ont droit au congé-jeunesse jusqu'à l'âge de 30 ans, c'est que l'on désire profiter des expériences vécues par ceux qui se sont engagés des années durant dans le domaine des activités extra-scolaires.

En instituant le congé-jeunesse, nous donnons suite, du moins en partie, à ce que les organisations de jeunesse demandent depuis des décennies, à savoir l'octroi de temps libre supplémentaire aux jeunes engagés dans des activités extra-scolaires. Nous avons aussi tenu compte de la pétition mentionnée au chiffre 142. Le congé-jeunesse introduit une nouvelle possibilité de congé pris sur les heures de travail; d'où la nécessité de créer un article spécial 329e CO portant le titre marginal de «3. Congé-jeunesse». Voilà qui facilite l'accès de tout un chacun aux dispositions réglant le congé. C'est pour les mêmes raisons que nous ajoutons au titre marginal de l'article 329 CO «VIII. Congé hebdomadaire et vacances» le terme de «congé-jeunesse». Nous avons opté pour une structure claire, sachant que ces dispositions sont surtout destinées aux jeunes; il faut donc qu'elles soient aisément compréhensibles.

Dans le droit du travail du code des obligations, l'octroi de vacances et de congés a été conçu comme un devoir de l'employeur et non comme un droit du travailleur, ce qui, par analogie, entraîne l'obligation pour l'employeur d'accorder au travailleur, jusqu'à l'âge de 30 ans révolus, un congé-jeunesse représentant au plus et en tout une semaine de travail. Le congé-jeunesse est destiné aux jeunes qui œuvrent bénévolement pour le compte d'organisations du domaine social ou culturel, en se livrant notamment à des activités extra-scolaires, ou qui suivent la formation et les cours de perfectionnement nécessaires à l'exercice de ces activités.

Le 2^e alinéa de l'article 329e précise que le travailleur n'a en principe pas droit à un salaire pendant son congé. D'autres accords peuvent toutefois en disposer autrement, dans le cadre d'une convention collective, par exemple.

Selon le 3^e alinéa du même article, l'employeur et le travailleur doivent convenir des dates et de la durée du congé en tenant compte des intérêts de chacun. Cette disposition déroge aux règles du Code des obligations qui traitent du même sujet. Le statut du congé-jeunesse justifie cependant une exception.

L'adjonction de l'expression «ou prise d'un congé-jeunesse» à l'article 329b CO évite que les jeunes qui font valoir leur droit au congé ne se voient réduire la durée des vacances.

L'article 50 de la loi fédérale sur le statut des fonctionnaires (RS 172.221.10) autorise le Conseil fédéral à fixer les conditions auxquelles des congés peuvent être accordés. Le Gouvernement a donc la possibilité d'introduire le congé-jeunesse en édictant une ordonnance. Au moment d'arrêter les dispositions d'exécution, nous procéderons donc aux modifications nécessaires dans le règlement des fonctionnaires fédéraux (RS 172.221.101), en prévoyant que le congé soit accordé selon la formule adoptée par le code des obligations.

3 Conséquences

31 Conséquences financières

311 Conséquences pour la Confédération

L'apport financier de la Confédération en faveur des activités extra-scolaires de la jeunesse a été intensifié au début des années quatre-vingts, alors qu'il avait été relativement modeste au départ. Le plan financier prévoit un crédit de l'ordre de 2,2 millions de francs pour 1988, qui devrait passer à 3 millions de francs d'ici à 1990. Cette augmentation tient compte de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi – qui devrait être intervenue dans l'intervalle – et des besoins plus nombreux, car longtemps différés, qui devraient se manifester à court terme. Ensuite, nous nous attendons à un certain plafonnement, les activités susceptibles d'être subventionnées n'augmentant que très légèrement à partir de ce moment-là, surtout celles dont la vocation est d'être temporaires.

Le fait que seules les activités d'intérêt national puissent bénéficier d'un soutien explique également la modestie des incidences financières. Il faut aussi savoir que les requérants ne peuvent faire valoir aucun droit à une aide, le Parlement décidant librement du montant des crédits annuels, comme nous l'avons déjà dit dans le commentaire du 1^{er} alinéa de l'article 4.

L'octroi de prestations en nature tel que le prévoit le 2^e alinéa de l'article 4 a également des conséquences financières. Mais selon nos estimations, ces dernières devraient rester limitées. Nous examinerons la question des frais directs qui pourraient survenir, au moment de rédiger les dispositions d'exécution.

S'il est prévu que le jeune au bénéfice d'un congé-jeunesse ne reçoive aucun salaire, il n'en reste pas moins que l'absence de l'un ou l'autre jeune travaillant à la Confédération pourrait entraîner des dépenses supplémentaires dans certains cas. Mais comme l'employeur et le travailleur doivent convenir ensemble des dates et de la durée du congé et que l'absence considérée ne peut dépasser une semaine par an, il devrait être possible de limiter les frais que cette innovation pourrait occasionner à la Confédération.

312 Conséquences pour les cantons et les communes

Le présent projet ne vise pas directement un versement de subsides par les cantons et les communes, étant donné que la Confédération ne peut soutenir que les activités extra-scolaires d'intérêt national. Elle se contente, en effet, de compléter et de favoriser l'action d'autres organes lorsque les besoins dépassent les frontières d'un canton (voir le commentaire de l'art. 2, 3^e al.). On n'exclura toutefois pas la possibilité que des associations adressent en plus une demande aux cantons et aux communes, surtout s'il s'agit d'un projet isolé. Comme par ailleurs l'aide de la Confédération représente au maximum 50 pour cent des dépenses imputables, les requérants sont obligés d'apporter leur propre contribution et de solliciter des tiers, qu'il s'agisse de particuliers, de communes ou de cantons.

A l'instar de ce qui peut se produire à la Confédération, le congé-jeunesse pourrait entraîner des dépenses supplémentaires pour les cantons et les

communes en leur qualité d'employeur, même s'il est vraisemblable que les conséquences seront limitées.

La Commission d'étude pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons a également examiné la question du soutien des activités de jeunesse dans son rapport de janvier 1984, puisqu'on y trouve le passage suivant au point 5.56 du chapitre 5 (Culture):

Encouragement au travail de formation extra-scolaire

La Commission d'étude s'est penchée sur la question de l'éducation des adultes et sur celle du «travail extra-scolaire de la jeunesse». Consciente des efforts entrepris par de très nombreuses organisations indépendantes dans ces deux domaines touchant à la culture, elle met l'accent sur la subsidiarité de l'encouragement étatique.

Ce principe est néanmoins compatible avec les propositions suivantes:

- l'aide fédérale aux organisations faitières doit être maintenue, voire renforcée, dans le sens d'une promotion commune au niveau suisse;
- la formation des moniteurs incombe aux cantons, sauf si des cours nationaux s'imposent;
- les centres culturels et de loisirs sont du ressort des cantons: ils pourraient faire l'objet de concordats intercantonaux.

Ce projet de loi respecte les grands principes de la répartition des tâches.

32 Effets sur l'état du personnel

L'application de la loi ne requiert pas d'augmentation de l'effectif car la procédure d'octroi des aides financières a été conçue de manière à être simple et efficace; de plus, les associations faitières des organisations de jeunesse peuvent y participer. Les prestations en nature devraient pouvoir être fournies par le personnel en place.

L'expérience montrera quelle est l'incidence du congé-jeunesse sur l'effectif du personnel. Comme nous l'avons déjà expliqué à propos des conséquences financières, la question des coûts devrait pouvoir être résolue sans trop de difficultés.

Pour ce qui est du développement du service de la jeunesse rattaché à l'Office fédéral de la culture, nous avons exprimé notre point de vue au chiffre 124.3.

33 Autres conséquences

L'introduction de la loi impliquera probablement une intensification et une amélioration qualitative de la présence des jeunes au sein des organisations du domaine social et culturel, surtout dans le secteur des activités extra-scolaires. D'où l'espoir de retombées positives pour notre société. On peut considérer comme admissibles les obligations que le congé-jeunesse entraîne pour l'employeur au vu des espoirs que cette innovation suscite et des incidences financières modestes (congé non payé) qu'elle aura.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le présent projet figure dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153, ch. 82).

5 Constitutionnalité

La Confédération ne dispose actuellement d'aucune base constitutionnelle expresse – sauf dans ce secteur restreint qu'est le sport – lui permettant de soutenir les activités extra-scolaires. Mais la doctrine et la jurisprudence admettent l'une comme l'autre que la Confédération n'a pas besoin à chaque fois d'une compétence expresse: ses compétences sont plutôt reconnues tacitement, même si elles ne reposent sur aucune règle écrite.

On part généralement du point de vue que les activités de jeunesse font partie de la vie culturelle au sens large et doivent être soutenues à ce titre (voir le message du 18 avril 1984 concernant l'initiative populaire «en faveur de la culture»; FF 1984 II 533 et 560). Or l'encouragement de la culture par les pouvoirs publics vise précisément à créer des conditions favorables à l'épanouissement des personnes et des institutions œuvrant en faveur de la culture.

Cela fait plus d'un siècle que la Confédération encourage la culture, que ce soit en allouant des subsides ponctuels ou des subventions régulières à des organismes privés et à des particuliers, ou encore en mettant sur pied des institutions nationales (cf. FF 1984 II 537 ss). Dans chaque cas, la compétence de la Confédération peut être motivée par le fait que certaines tâches dépassent les possibilités des cantons et doivent être assumées à l'échelon suisse.

L'introduction d'un article culturel ayant été refusée en votation populaire, la constitution ne contient toujours pas de disposition générale mentionnant expressément l'aide à la culture fournie par la Confédération. La thèse selon laquelle l'encouragement des activités culturelles au sens large incombe à l'Etat, reste toutefois incontestée, de sorte que l'engagement de la Confédération, dans sa sphère d'activité actuelle, continuera à reposer sur une compétence non écrite, même dans les secteurs qui ne sont pas l'objet d'une disposition précise (cf. Message du 25 février 1987 concernant l'octroi d'aides financières à la fondation Pro Helvetia pour les années 1988-1991, FF 1987 I 933 ch. 5).

En n'encourageant, comme le prévoit la loi, que les activités et les projets d'importance nationale, la Confédération n'empiète pas sur les compétences des cantons, elle comble plutôt une lacune dans un domaine dont les cantons pensent qu'il dépasse leurs possibilités ou qu'il n'est pas de leur ressort. Par conséquent, en soutenant les activités de jeunesse, elle joue un rôle complémentaire par rapport aux mesures que les communes et les cantons prennent ou devraient prendre.

On soulignera en outre que la compétence de la Confédération en matière culturelle a toujours été considérée comme une compétence portant exclusivement sur l'encouragement de la culture. En prévoyant d'aider les organismes responsables d'activités extra-scolaires sur le plan des finances et du matériel (art. 4 à 7), le projet de loi ne pose aucun problème puisqu'il reste entièrement dans le cadre de l'administration de promotion (Leistungsverwaltung). Cette façon de

faire est d'ailleurs issue d'une longue expérience de la Confédération dans ce domaine.

Le cas du congé-jeunesse, une mesure spéciale d'encouragement, est plus complexe. Si le congé favorise les activités de jeunesse, il porte néanmoins atteinte à la liberté contractuelle de l'employeur, partant à la liberté du commerce et de l'industrie. Mais si on le considère comme une pure mesure d'encouragement, le congé peut se fonder sur la compétence non écrite de la Confédération en matière culturelle, en s'inspirant de l'aide accordée aux activités extra-scolaires.

Si, en revanche, on y voit une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, nous quittons le domaine de l'administration de promotion pour celui de l'administration de police (Eingriffsverwaltung). Il n'est par conséquent pas sûr que la compétence implicite de la Confédération en matière culturelle constitue un fondement suffisant pour l'obligation en question et qu'une base constitutionnelle expresse ne doive pas être trouvée en sus. Plus particulièrement, il faut examiner si la disposition sur l'octroi du congé-jeunesse ne peut pas être justifiée par la compétence de droit civil de la Confédération.

Selon l'article 64 de la constitution, la Confédération légifère sur le droit civil; le droit du travail tel qu'il est réglé par le code des obligations, est donc de son ressort. L'octroi, par les employeurs, d'un congé aux jeunes a trait aux rapports de travail qui relèvent du droit civil. Mais pour que l'institution du congé-jeunesse puisse être rangée dans les compétences de droit civil de la Confédération, il faut que les objectifs visés soient eux aussi du domaine du droit privé. Il importe par conséquent de définir les buts poursuivis par le congé.

Pour devenir adulte, il faut qu'un jeune vive des expériences et développe sa personnalité. Si cette évolution se fait d'abord dans le cadre de la famille et de l'école, le jeune a besoin à un moment donné d'un environnement plus étendu et plus varié. A cela s'ajoute la société de consommation qui accentue la tendance à la passivité du jeune. Aussi est-il plus important que jamais que les jeunes s'engagent dans des activités extra-scolaires et disposent pour ce faire du cadre, des structures et des défis qui leur permettent non seulement de s'épanouir, mais également de prendre des décisions et d'assumer des responsabilités au sein de la société. Il est évident que les activités extra-scolaires contribuent à l'évolution personnelle et à l'insertion sociale du jeune.

Les jeunes qui désirent œuvrer dans une organisation du domaine social et culturel et, plus particulièrement se livrer à des activités extra-scolaires, n'ont que leurs loisirs et leurs vacances. Or ces derniers sont destinés au repos. Grâce au congé-jeunesse, les jeunes pourront s'engager davantage dans les activités extra-scolaires et satisfaire leur attente, sans devoir renoncer pour autant au repos dont ils ont besoin.

L'insertion sociale et la protection de la personnalité sont depuis toujours liées aux objectifs du droit civil; le législateur a fixé des normes de compétence pour ces deux domaines, aux articles 64 et 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre a, de la constitution. Les mesures qui, comme le congé-jeunesse octroyé en vue d'un engagement dans le secteur social et culturel, contribuent à l'évolution personnelle et à l'insertion sociale d'un individu, disposent par conséquent d'une base constitutionnelle.

Le congé peut se limiter aux jeunes car cette catégorie de la population vit un processus de maturation difficile qui justifie des dispositions spéciales. Il peut en outre porter uniquement sur les activités qui sont à même de développer la personnalité du jeune et de promouvoir son insertion sociale. Les organisations structurées qui sont concernées par la loi offrent les garanties nécessaires à cet égard. N'envisager que des activités bénévoles est tout à fait soutenable dans la mesure où l'on établit ainsi une démarcation par rapport aux activités résultant d'un contrat de travail.

Le droit au congé-jeunesse représente toutefois une atteinte au pouvoir de disposition de l'employeur et, a fortiori, à la liberté du commerce et de l'industrie. Une telle atteinte doit d'une part reposer sur un intérêt public prépondérant, et d'autre part constituer une mesure appropriée et admissible respectant le principe de la proportionnalité.

L'épanouissement de l'individu est primordial non seulement pour les jeunes eux-mêmes, mais également pour l'Etat et la société. L'Etat a tout intérêt à ce que les adolescents et les jeunes adultes apprennent à participer activement à la vie politique et sociale afin qu'une fois devenus des citoyens à part entière, ils puissent être associés au processus de prise de décisions. Grâce au développement harmonieux que leur assure le bénévolat dans une organisation du domaine social et culturel, surtout dans le secteur des activités extra-scolaires, les jeunes disposent des bases nécessaires à une telle participation. Il s'ensuit que tant les activités extra-scolaires en général, que le congé-jeunesse en particulier, représentent des mesures de soutien d'intérêt public.

Accorder un congé spécial aux jeunes qui se consacrent à ce genre d'activité répond à l'attente – justifiée – des mouvements de jeunesse et encourage les jeunes à se livrer à des activités constructives, sans imposer une charge trop lourde à l'employeur. Comme le congé ne sera pas rémunéré, on est en droit d'attendre des entreprises et des employeurs qu'ils fassent l'effort requis.

L'introduction du congé-jeunesse destiné aux jeunes qui travaillent pour l'administration fédérale et les régies fédérales se fera sur la base, incontestée, de l'article 85, chiffre 1, de la constitution. Cette innovation devrait d'ailleurs inciter les cantons et les communes à en faire autant. Le droit applicable aux rapports de service dans les administrations cantonales relève exclusivement des cantons. Le droit des cantons et des communes réglant les rapports de service au sein de leur administration n'est donc pas touché par les dispositions du droit privé et les prescriptions de l'administration fédérale à cet égard.

**Loi fédérale
concernant l'encouragement des activités
de jeunesse extra-scolaires
(Loi sur les activités de jeunesse, LAJ)**

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 18 décembre 1987¹⁾,
arrête:*

Chapitre premier: Objet, définitions

Article premier Objet

La présente loi régit l'encouragement dispensé par la Confédération aux activités de jeunesse extra-scolaires qui présentent un intérêt national.

Art. 2 Activités de jeunesse extra-scolaires

¹ Par activités de jeunesse extra-scolaires, on entend celles qui permettent à des enfants et à des jeunes d'exercer des fonctions de direction, d'encadrement ou de conseil, ou de participer à l'exercice de telles fonctions, et ainsi:

- a. De développer leur personnalité et leur capacité de prendre des décisions;
- b. D'assumer des responsabilités au sein de la société.

² Les activités de jeunesse extra-scolaires peuvent notamment être exercées dans les domaines suivants:

- a. La vie associative, les jeux et le sport;
- b. La santé, la nature et l'environnement;
- c. La formation, la culture et les réalités sociales.

³ Les activités de jeunesse extra-scolaires présentent un intérêt national lorsque le champ d'action de l'organisme responsable de ces activités ou le projet sur lequel elles portent englobent au moins plusieurs cantons ou une région linguistique entière.

Art. 3 Organisme responsable

L'organisme responsable peut être une association, une organisation ou un groupement, à but non lucratif et qui se consacre à des activités de jeunesse extra-scolaires.

¹⁾ FF 1988 I 777

Chapitre 2: Encouragement des organismes responsables

Art. 4 Formes d'aide

¹ La Confédération peut allouer aux organismes responsables d'activités de jeunesse extra-scolaires des aides financières annuelles ainsi que des aides financières au profit de projets déterminés; ces aides sont destinées au financement:

- a. De la formation et du perfectionnement des jeunes exerçant des fonctions de direction et d'encadrement;
- b. D'échanges de jeunes;
- c. De manifestations;
- d. De la coordination en faveur d'organisations de jeunesse;
- e. De la coopération internationale;
- f. De l'information et de la documentation sur les questions intéressant la jeunesse.

² La Confédération peut fournir d'autres prestations telles que le prêt de matériel militaire ou sportif, des rabais sur le prix des transports, la remise gratuite d'imprimés de l'administration fédérale, des conseils.

³ La Confédération n'accorde pas d'aide pour les activités donnant droit à des prestations selon la loi fédérale du 17 mars 1972¹⁾ encourageant la gymnastique et les sports.

Art. 5 Montant de l'aide

¹ L'aide financière de la Confédération représente 50 pour cent au plus des dépenses imputables.

² Son ampleur est fixée compte tenu

- a. De la structure et de la taille de l'organisme responsable;
- b. De la nature et de l'importance des activités ou du projet dudit organisme;
- c. De la contribution apportée par l'organisme responsable et du soutien fourni par des tiers.

Art. 6 Aides financières annuelles

Les aides financières annuelles sont destinées au financement de la préparation et de la mise en œuvre des activités d'un organisme responsable (art. 4, 1^{er} al.) qui ont un caractère habituel.

Art. 7 Aides au profit de projets déterminés

Des aides financières peuvent être allouées pour des projets déterminés qui remplacent ou complètent les activités habituelles d'un organisme responsable.

¹⁾ RS 415.0

Chapitre 3: Refus et restitution de l'aide financière

Art. 8

¹ La Confédération refuse d'octroyer une aide financière ou en demande la restitution lorsque

- a. Elle a été octroyée sur la base d'indications erronées ou trompeuses;
- b. L'organisme responsable ne respecte pas les conditions ou les charges;
- c. L'aide n'est pas affectée au financement d'activités de jeunesse extra-scolaires.

² Les organismes responsables ayant failli à leurs engagements peuvent se voir refuser toute aide ultérieure au sens de la présente loi.

³ Si un organisme responsable est dissous au cours de l'année, la Confédération exige une restitution pro rata temporis de l'aide financière annuelle allouée selon l'article 6.

Chapitre 4: Voies de droit et consultation

Art. 9 Voies de droit

La procédure de recours est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ et la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾.

Art. 10 Consultation

La Confédération consulte les associations faitières des organisations qui se consacrent à des activités de jeunesse extra-scolaires avant d'édicter les dispositions d'exécution de la présente loi et lors de la présentation d'autres projets législatifs importants pour les enfants et les jeunes.

Chapitre 5: Dispositions finales

Art. 11 Exécution

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il édicte les dispositions nécessaires.

² Il peut faire participer les associations faitières suisses des organisations de jeunesse à la procédure d'octroi de l'aide financière.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

Art. 12 Modification du droit fédéral

Le code des obligations¹⁾ est modifié comme il suit:

Art. 329, titre marginal

VIII. Congé
hebdomadaire,
vacances et
congé-jeunesse

Art. 329b, 2^e al.

² Si la durée de l'empêchement n'est pas supérieure à un mois au cours d'une année de service, et si elle est provoquée, sans qu'il y ait faute de sa part, par des causes inhérentes à la personne du travailleur, telles que maladie, accident, accomplissement d'une obligation légale, d'une fonction publique, ou prise d'un congé-jeunesse, l'employeur n'a pas le droit de réduire la durée des vacances.

Art. 329e

3. Congé-
jeunesse

¹ Chaque année de service, l'employeur accorde au travailleur, jusqu'à l'âge de 30 ans révolus, un congé-jeunesse représentant au plus et en tout une semaine de travail, lorsque ce dernier œuvre bénévolement pour le compte d'une organisation du domaine social ou culturel en se livrant notamment à des activités de jeunesse extra-scolaires, ou qu'il suit la formation et les cours de perfectionnement nécessaires à l'exercice de ces activités.

² Le travailleur n'a pas droit à un salaire pendant le congé-jeunesse, à moins qu'un accord, un contrat-type de travail ou une convention collective n'en disposent autrement.

³ L'employeur et le travailleur conviennent des dates et de la durée du congé-jeunesse en tenant compte des intérêts de chacun.

Art. 362, 1^{er} al.

¹ Il ne peut pas être dérogé aux dispositions ci-après par voie d'accord, contrat-type de travail ou convention collective, au détriment du travailleur:

...

Article 329e, 1^{er} et 3^e alinéas (congé-jeunesse)

...

Art. 13 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

31992

Message concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires du 18 décembre 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.079
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.03.1988
Date	
Data	
Seite	777-821
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 371

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.