SOUTIEN AUX ACTIVITES DE JEUNESSE EXTRA-SCOLAIRES 06.167

a) Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi sur le soutien aux activités de jeunesse extra-scolaires (LSAJ)

(Du 13 juin 2008)

b) Avis du Conseil d'Etat

(Du 22 octobre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE LOI

En date du 31 octobre 2006, Mme Laurence Boegli a déposé le projet de loi suivant:

06.167
31 octobre 2006
Projet de loi Laurence Boegli
Loi sur le soutien aux activités de jeunesse extrascolaires

Préambule:

Le choix de déposer ce projet de loi est en fonction des éléments décrits ci-dessous et dans la perspective de faire avancer un dossier de manière constructive.

a) rappel des principaux faits

- En 1995, le Grand Conseil acceptait "à une majorité évidente" (page 1950 du PV de la séance du 4 octobre 1995), un postulat faisant suite au rapport "Lutte contre la drogue" et qui demandait au Conseil d'Etat "d'étudier la création pour notre canton d'une loi d'encouragement aux activités de jeunesse extrascolaires".
- Parmi les principaux éléments évoqués lors du développement du postulat figuraient notamment que
  - les activités de jeunesse extrascolaires jouent pour les enfants et les adolescent-e-s un rôle déterminant dans leur socialisation,
  - la prévention primaire est essentielle et cependant trop souvent oubliée, alors même que le rapport "Lutte contre la drogue" indiquait que "La prévention primaire doit s'intégrer dans une politique coordonnée de la jeunesse",
  - le canton ne dispose d'aucune politique en matière de soutien aux activités et aux associations de jeunesse. Il ne s'agit pas qu'il paye totalement des activités mises sur pied par d'autres. Le rôle de l'Etat doit rester subsidiaire.
  - enfin il était précisé que "le postulat a été rédigé dans des termes très généraux, afin de laisser toute la latitude nécessaire au Conseil d'Etat pour pouvoir créer un outil intéressant, tout en tenant compte des contraintes financières" (page 1946 du PV).

– Dix ans plus tard, le Conseil d'Etat n'avait toujours pas transmis au Grand Conseil de rapport sur ce postulat. Dans la séance du 28 septembre 2005, et en réponse à une question demandant où en était l'étude de ce dossier, le Conseil d'Etat informait qu'il "ne peut raisonnablement pas promettre que la présentation d'un rapport relatif au postulat 95.143 soit une priorité absolue en l'état actuel". Dit en clair: le Conseil d'Etat n'envisage pas de répondre à cette motion dans les prochaines années.

Devant ce constat, il ne restait qu'un moyen d'action aux député-e-s pour faire respecter la volonté majoritaire du Grand Conseil que la création d'une loi sur les activités de jeunesse extrascolaires soit étudiée, à savoir de préparer directement un tel projet de loi. C'est donc cette voie qui est suivie ici, à défaut que le Conseil d'Etat ait suivi celle que le règlement lui imposait, à savoir de présenter un rapport au postulat.

b) projet de loi

Le projet déposé s'inspire des lois récemment votées dans les cantons du Valais et du Jura.

Il vise à permettre au Grand Conseil, par sa commission législative dans un premier temps, de discuter enfin de la thématique du soutien aux activités de jeunesse et d'aboutir à une proposition concrète.

Nous ne doutons pas que le Conseil d'Etat saura alors participer aux débats et faire, cas échéant, toutes les propositions d'améliorations qu'il jugera utiles.

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la convention des Nations-Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant;

vu les articles 11, 41 et 67 de la Constitution fédérale;

vu la loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires du 6 octobre 1989;

sur la proposition de la commission ...

arrête:

Section 1: Principes généraux

Buts

Article premier La loi poursuit les buts suivants:

a) promouvoir des conditions favorisant un développement harmonieux des enfants et des jeunes;

b) soutenir les projets intéressants la jeunesse et/ou conçus par elle;

c) soutenir les différents organismes de jeunesse ou s'occupant de la *j*eunesse, notamment les associations socio-culturelles et sportives et les associations de parents;

d) prévenir des situations et des facteurs mettant en danger la jeunesse ainsi que promouvoir des comportements responsables pour la santé.

Champ d'application

Art. 2 [1]La présente loi s'applique aux enfants et aux jeunes domiciliés ou séjournant dans le canton.

[2]Par enfant, il faut entendre toute personne âgée de moins de 18 ans.

[3]Par jeune, il faut entendre toute personne âgée de moins de 25 ans.

Principes

Art. 3 [1]La responsabilité de pourvoir aux soins, à l'entretien et à l'éducation de l'enfant incombe en premier lieu à ses parents.

[2]Toute décision prise en vertu de la présente loi doit l'être dans l'intérêt supérieur de l'enfant, dans le respect des droits fondamentaux de toutes les personnes concernées et du principe de subsidiarité.

[3]L'enfant a le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question le concernant; son avis est pris en considération en tenant compte de son âge et de son degré de maturité.

Section 2: Promotion

Promotion de la jeunesse

Art. 4 [1]En vue de promouvoir la jeunesse, l'Etat en collaboration avec les autres collectivités publiques et les organisations privées, prend les mesures utiles afin de conduire une politique de la jeunesse respectueuse des besoins de celle-ci.

[2]La promotion de la jeunesse comprend:

a) l'identification des besoins des jeunes, la définition d'objectifs clairs et la mise en place de moyens susceptibles de promouvoir une politique de la jeunesse;

b) l'encouragement des activités extra-scolaires, en veillant à favoriser la responsabilité, la socialisation, l'autonomie et le bien-être de la jeunesse;

c) la promotion du dialogue entre la jeunesse et les collectivités publiques.

Soutien aux activités de jeunesse

Art. 5 [1]L'Etat favorise et soutient les activités des organismes de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse.

[2]Il veille à la coordination entre les activités des différents organismes.

[3]Le Conseil d'Etat règle, par voie d'arrêté l'octroi de prestations financières en faveur de ces organismes. Les règles en matière de subventionnement des institutions sociales demeurent réservées.

Prévention, programmes

Art. 6 [1]L'Etat met sur pied et organise:

a) des mesures et programmes de prévention susceptibles de renforcer la capacité de la jeunesse à faire face à des situations critiques;

b) des mesures propres à identifier et à réduire les facteurs de mise en danger des jeunes dans leur développement physique ou psychique;

c) des mesures et programmes de sensibilisation et/ou de formation à l'intention des personnes s'occupant d'enfants ou de jeunes.

[2]Il soutient les programmes de prévention des diverses formes de violence, du tabagisme, de l'alcoolisme et d'autres toxicomanies, en particulier les mesures d'aide et de soutien à l'intention des enfants.

[3]Il collabore avec les différents organismes de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse, les commissions et les structures désignées ou reconnues par l'Etat sur un plan fédéral, cantonal ou communal.

[4]Il officie en qualité d'organe de surveillance dans les domaines précités à l'exception de ceux réglés par la loi sur la santé.

Section 3: Organisation

Délégué à la jeunesse

Art. 7 [1]Il est créé un poste de délégué à la jeunesse.

[2]Le délégué est chargé de mettre en oeuvre une politique de la jeunesse dans les domaines de la promotion, du soutien, de la prévention, notamment en stimulant les différents organismes de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse ainsi qu'en encourageant leur coordination et en soutenant leurs projets.

Le délégué a notamment les attributions suivantes:

a) il sensibilise et informe le public, spécialement la jeunesse en matière de droits des enfants;

b) il exerce des fonctions d'ombudsman;

c) il se tient à disposition de la jeunesse, des parents ou autres adultes pour des informations et conseils dispensés par les moyens de communication usuels, ou lors d'entretiens sur des questions relatives à la jeunesse; le cas échéant, il dirige les intéressés vers les services ou organismes susceptibles d'apporter le soutien nécessaire;

d) il organise des débats, séminaires ou autres manifestations concernant la jeunesse;

e) il exécute les tâches que lui confie le Conseil d'Etat.

[3]Le délégué à la jeunesse consacre une part prépondérante de son temps à des activités dans le terrain.

Commission des jeunes

Art. 8 [1]Il est institué une Commission des jeunes.

[2]Elle a pour but de permettre aux jeunes de faire valoir leurs aspirations et leurs préoccupations, ainsi que de proposer et/ou de s'engager dans certaines réalisations.

[3]Elle est composée de membres issus des milieux concernés, nommés par le Conseil d'Etat pour une période de deux ans, renouvelable.

[4]Le Conseil d'Etat précise par voie de règlement la composition, les attributions et le fonctionnement de cette commission.

Commission pour la promotion et la protection de la jeunesse

Art. 9 [1]Il est institué une Commission pour la promotion et la protection de la jeunesse.

[2]Celle-ci prend connaissance, notamment par le canal de la Commission des jeunes, des aspirations, des préoccupations ainsi que des problèmes des jeunes du canton.

[3]Elle étudie les questions générales relatives à l'aide aux enfants; elle assure la liaison entre services publics et institutions privées ou semi-privées s'occupant de ces domaines.

[4]Elle est composée d'au moins neuf membres issus des milieux concernés, nommés par le Conseil d'Etat pour une période de quatre ans. Un représentant de la Commission des jeunes en fait partie de droit.

[5]Le Conseil d'Etat précise par voie de règlement la composition, les attributions et le fonctionnement de cette commission.

Attributions du Conseil d'Etat

Art. 10 [1]Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance sur l'application de la présente loi.

[2]Le département compétent désigné par ordonnance exerce toutes les tâches découlant de la présente loi qui ne sont pas attribuées expressément à une autre autorité.

Section 4: Soutien

Attributions du Département

Art. 11 Le Département prend les mesures utiles afin de promouvoir et soutenir les activités des différents organismes de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse. A cet effet, il dispose d'une enveloppe budgétaire spécifique.

Soutien aux organismes

Art. 12 [1]Par soutien aux organismes, il faut entendre:

a) la promotion des activités des différents organismes de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse;

b) l'encouragement de la coordination entre ces différents organismes;

c) une aide, notamment financière, à certains projets.

[2]Le Conseil d'Etat précise par voie d'ordonnance les critères d'octroi et d'utilisation des montants alloués.

Section 5: Dispositions finales

Dispositions transitoires

Art. 13 Les procédures en cours lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sont poursuivies selon le nouveau droit.

Dispositions d'exécution

Art. 14 Le Conseil d'Etat édicte toutes dispositions utiles en vue de l'application uniforme de la présente loi.

Abrogation et modification de lois

Art. 15 …

Votation populaire et entrée en vigueur

Art. 16 [1]La présente loi est soumise au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Cosignataires: E. Fernandez, C. Leimgruber, D. de la Reussille, P.-A. Thiébaud, L. Debrot, P. Herrmann, V. Pantillon, J.-C. Pedroli, A. Bringolf, P. Bonhôte, O. Duvoisin, M. Debély et O. Arni.

Ce projet a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

La commission l'a examiné dans la composition suivante:

Président:	M. Michel Bise
Vice-président:	M. Raphaël Comte
Rapporteuse:	Mme Anne Tissot Schulthess
Membres:	M. Mario Castioni
	M. Frédéric Cuche
	Mme Fabienne Montandon
	M. Armand Blaser
	M. Marc-André Nardin
	M. Philippe Bauer
	M. Philippe Gnaegi
	M. Francis Monnier
	Mme Veronika Pantillon
	M. Alain Bringolf
	M. Bernhard Wenger
	M. Walter Willener

Depuis le 22 juin 2007, le bureau de la commission est composé de la manière suivante:

Président:	M. Raphaël Comte
Vice-présidente:	Mme Anne Tissot Schulthess
Rapporteur:	M. Yvan Botteron (en remplacement de M. Philippe Gnaegi, démissionnaire).

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi en date des 25 mai, 30 août, 30 novembre, 17 décembre 2007, 15 février, 11 mars et 13 juin 2008, pour l'adoption du présent rapport.

Mme Sylvie Perrinjaquet, conseillère d'Etat, cheffe du Département de l'éducation, de la culture et des sports, ainsi que le chef du service juridique ont participé à l'ensemble des travaux. Le secrétaire général adjoint du département et le directeur du service des mineurs et des tutelles, ont participé aux séances de février et mars 2008.

Par ailleurs, MM. Walter Schnyder, chef du service de la jeunesse du canton du Valais, Sylvain Ghirardi, chef du service de la jeunesse et de l'intégration de la ville de Neuchâtel, et Alexandre Bédat, délégué à la jeunesse de la ville de La Chaux-de-Fonds, ont participé à la séance de février 2008.

3. ENTREE EN MATIERE

3.1. Position des auteurs du projet

Le projet présenté vise deux objectifs essentiels:

1. Il a tout d'abord un but de prévention en permettant aux jeunes de s'exprimer dans le cadre d'activités extrascolaires. Cela permettait ainsi de repérer des problèmes potentiels avant que ceux-ci ne deviennent trop graves et ne nécessitent une intervention plus lourde.
2. Ce projet permet aussi d'intégrer les jeunes dans la société en leur permettant de prendre des responsabilités dans le cadre associatif. Cet objectif est à la fois formateur et sensibilise les jeunes à leurs responsabilités de citoyens en devenir.

Globalement, les auteurs souhaitent compléter les structures actuelles en ajoutant un élément positif visant à soutenir et à encourager l'épanouissement de la jeunesse plutôt que de "réparer" des situations qui se seraient dégradées.

Constatant que des structures existent tant au niveau national et international qu'au niveau de certaines communes (les villes de la Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel), le projet présenté s'inspire des lois valaisanne et jurassienne pour proposer une structure cantonale.

Ouverts à des modifications et à la discussion, les auteurs souhaitent que le projet présenté puisse servir de base de discussion pour l'élaboration d'une politique cantonale de promotion de la jeunesse.

3.2. Position du Conseil d'Etat

Tout en relevant que ses réflexions premières sont orientées vers les priorités fixées par le programme de législature, le gouvernement fait un constat semblable à celui des auteurs du projet de loi. La conseillère d'État en charge du département rassure aussi en rappelant que le DECS sert d'interlocuteur par rapport à la Confédération (notamment lors de consultations).

Le gouvernement rappelle aussi que, dans le cadre de la restructuration de l'administration cantonale (05.001), il a fait le choix de supprimer le service de la jeunesse et d'attribuer les tâches qui lui étaient dévolues à diverses entités au sein du DECS et, dans une moindre mesure, du DSAS. Dans cette optique, il souhaite éviter la création d'un nouveau poste et serait plutôt favorable à l'octroi d'un mandat de prestation à une commune ou à une institution existante.

A priori, le Conseil d'État a le sentiment que la promotion de la jeunesse est une tâche de proximité dévolue aux communes, plus particulièrement aux villes. De surcroît, les villes, qui ont mis en place les structures idoines, reconnaissent elles-mêmes que la politique de la jeunesse est de leur ressort, ne serait-ce qu'en raison de leur proximité.

Le gouvernement se pose donc la question de savoir s'il appartient réellement au canton de créer un cadre particulier alors que des structures existent déjà. La création d'un poste de délégué à la jeunesse pourrait toutefois entrer en ligne de compte dans le cadre des travaux de désenchevêtrement des tâches.

3.3. Débat général

Les commissaires reconnaissent que les tâches de promotion de la jeunesse peuvent être directement dérivés de l'article 14 de la Constitution cantonale (RSN 101). Toutefois, une partie de la commission estime que cette intervention doit être subsidiaire à celle des communes. Il est aussi rappelé le rôle existant et non négligeable de l'école dans ce domaine.

Les voix en faveur du projet de loi relèvent aussi que certaines petites communes peuvent ne pas être au courant de tout ce qui se fait dans ce domaine et qu'une centralisation de la communication au niveau cantonal pourrait être bénéfique. Une loi dans ce domaine pourrait aussi donner l'impulsion nécessaire à une promotion accrue de la citoyenneté. Ils voient donc le rôle de l'État comme étant celui d'un coordinateur et d'un facilitateur.

Les commissaires les plus réticents craignent toutefois que ce projet serve surtout à créer de nouvelles structures et, partant, de nouvelles charges pour l'État. Ils peinent à voir l'utilité de nouvelles dépenses alors que les communes n'ont pas attendu de loi cantonale pour mettre sur

pied leurs propres infrastructures. Face à l'apparition d'un nouveau "machin", il leur semblerait plus constructif de consacrer ces moyens au soutien direct d'activités existantes.

Au vote, la commission accepte l'entrée en matière par 9 voix contre 4.

4. DISCUSSION DE DETAIL

4.1. Principes généraux (art. 1-6)

Les principes généraux n'ont pas fait l'objet de grandes discussions.

Toutefois, par 12 voix contre 2, la commission a estimé que l'alinéa 3 de l'article 3 du projet initial n'avait pas sa place dans la loi. En effet, cet alinéa cible plus la protection de l'enfance que la promotion des activités de jeunesse. Dans ce sens, la commission a estimé que cet élément devait être retiré du projet.

4.2. Délégué cantonal à la jeunesse (art. 7-8)

4.2.1. Introduction

Selon les auteurs du projet, la nomination d'un délégué cantonal à la jeunesse est un des aspects principaux du projet. Cette personne aurait notamment pour tâche d'accompagner la jeunesse dans ses activités et de faciliter la réalisation de ses projets.

Les commissaires ont salué le fait que la loi cherchait à atteindre des objectifs louables et intéressants. Quelques commissaires ont néanmoins relevé que l'aspect financier plutôt flou pouvait être un argument en faveur d'un refus. A ceci, il a été répondu qu'on ne saurait à la fois souhaiter de nouvelles structures et refuser les charges financières qui en découleraient.

Les opposants au projet ont aussi fait valoir que créer une nouvelle structure alors que le Conseil d'État vient de supprimer le service de la jeunesse n'était pas un choix judicieux; d'autant plus qu'aucune lacune grave ne semble avoir été constatée. Ils craignent aussi que la nomination d'un délégué fasse doublon avec d'autres institutions visant le même but.

Pour sa part, le gouvernement privilégie la voie d'un mandat de prestation confié à une des deux villes et ce, afin de rester cohérent avec sa décision de restructuration.

4.2.2. Auditions

4.2.2.1. Introduction

Face à ces diverses interrogations et afin d'obtenir plus d'informations sur le thèmes des délégués à la jeunesse, la commission a estimé nécessaire d'auditionner des responsables communaux et cantonaux de la jeunesse. Ainsi, lors de sa séance du 15 février 2008, la commission a entendu les personnes suivantes:

– M. Walter Schnyder, chef du service de la jeunesse du canton du Valais;
– M. Sylvain Ghirardi, chef du service de la jeunesse et de l'intégration de la ville de Neuchâtel;
– M. Alexandre Bédat, délégué à la jeunesse de la ville de La Chaux-de-Fonds.

4.2.2.2. Canton du Valais

Dans le canton du Valais, l'impulsion de soutenir les activités de jeunesse est venue des autorités cantonales, lesquelles ont adopté le 11 juin 2000 une loi en faveur de la jeunesse. Cette loi a vu le jour sous l'impulsion de groupes de jeunes de petites communes qui demandaient régulièrement une aide (pas nécessairement financière) au canton. De surcroît, les différentes entités responsables de la jeunesse au sein de l'administration cantonale étaient réparties dans différents départements. De ce fait, les collaborations à l'interne étaient peu aisées.

La structure valaisanne a été par la suite complétée par des délégués dans les principales communes (Sion et Sierre, notamment). Si les délégués communaux sont actifs sur le terrain, le

délégué cantonal, pour sa part, a plutôt un rôle de facilitateur et de coordinateur, sans activité opérationnelle. Il serait en quelque sorte un *primus inter pares*. Le poste de délégué cantonal est un poste à plein temps.

En parallèle au poste de délégué, la loi valaisanne prévoit une commission de la jeunesse. Cette dernière est considérée comme un outil précieux par le délégué cantonal. Cette commission établit, notamment, les programmes annuels. Le délégué à la jeunesse en est un élément central sur le plan opérationnel.

Selon le délégué valaisan, la nouvelle structure et le poste de délégué ont permis un nouvel élan positif en matière de politique de jeunesse dans le canton.

4.2.2.3. Délégués des villes

La ville de La Chaux-de-Fonds possède un délégué à la jeunesse depuis 2003. Toutefois, les tâches du délégué communal ont été complétées récemment par la constitution d'un service communal de la jeunesse. Le Conseil communal de la ville a souhaité créer une structure transversale visant les buts suivants:

– promotion de la santé chez les jeunes;
– soutien aux projets des jeunes;
– amélioration des liens intergénérationnels.

Sur le principe, le délégué de la ville travaille principalement sur le territoire de la Chaux-de-Fonds. Mais, dans les faits, ses activités couvrent environ 400-450 jeunes par tranche d'âge issus des Montagnes neuchâteloises et du Littoral. Il collabore de ce fait étroitement avec son collègue de la ville de Neuchâtel. La ville s'est aussi dotée d'un parlement des jeunes qui dispose librement de son propre budget, lequel s'élève à 20.000 francs par année.

La ville de Neuchâtel a créé un service à vocation plus large, puisqu'il vise à la fois la jeunesse et l'intégration des citoyens. Cette entité transversale recouvre 140 collaborateurs concernés par les jeunes jusqu'à 25 ans (ceci inclut l'accueil parascolaire, l'insertion des jeunes, etc.). La ville s'est aussi dotée d'un parlement des jeunes (les 16-25 ans) et d'un conseil des jeunes (12-16 ans). Au total, ces deux entités reçoivent une subvention annuelle qui s'élève à 70.000 francs. A l'instar de la ville du haut, les activités ne s'arrêtent pas aux frontières communales.

Les deux délégués qualifient d'excellente la collaboration entre les deux villes.

4.2.3. Situation actuelle au niveau cantonal

Le chef du service des mineurs et des tutelles est le répondant cantonal pour les affaires de jeunesse par rapport à la Confédération. De son avis, la situation actuelle ne prétérite pas le canton; bien qu'elle ne soit pas optimale. Il relève toutefois que la restructuration opérée par le gouvernement a permis quelques simplifications, par exemple dans le secteur de la petite enfance.

4.2.4. Conclusions

A la suite de ces discussions, le délégué cantonal valaisan a émis l'avis que les tâches des délégués communaux et du délégué cantonal ne sont pas forcément compatibles. Selon lui, l'exécution d'un mandat cantonal par un délégué communal pourrait être source de conflits. En effet, il lui semble difficile qu'un employé d'une commune doive parfois devoir faire passer en priorité les intérêts du canton, lequel n'est pas son employeur.

Après avoir entendu les différents intervenants, la commission a opté, par 8 voix contre 5, pour la solution d'un délégué cantonal.

4.3. Structures de promotion de la jeunesse (commissions)

Les auteurs du projet de loi ont souhaité que se créent deux commissions distinctes, chacune ayant des buts distincts:

– une commission des jeunes qui serait un organe dans lequel la jeunesse pourrait librement faire valoir ses aspirations;

– une commission de promotion de la jeunesse regroupant des représentants des milieux intéressés et qui servirait d'organe consultatif pour le Conseil d'État. Tout en traitant de questions générales concernant la jeunesse, cette commission permettrait aussi de faciliter les liens avec des organismes privés.

Les commissaires ont débattu de l'opportunité d'avoir deux commissions visant des buts comparables, quand bien même leur composition serait sensiblement différente. Les commissaires en faveur de deux commissions ont fait valoir l'argument que les jeunes qui seraient mêlés à leurs aînés dans une commission unique ne seraient sans doute pas aussi spontanés que s'ils s'exprimaient au sein de leur propre assemblée. Deux commissions séparées leur semblaient représenter la solution idéale.

A contrario, les tenants d'une commission unique ont rappelé qu'un jeune de 25 ans était majeur depuis déjà sept ans et qu'il semblait un peu incongru de vouloir séparer les jeunes de leurs aînés de manière trop stricte. Le fait qu'une commission de jeunes soit chapeautée par une commission d'aînés a aussi un aspect paternaliste que certains commissaires souhaitaient éviter. Il a cependant été admis qu'une représentation minimale de jeunes devrait être assurée par la loi. Le consensus obtenu à ce sujet était que la commission devrait être composée d'une majorité de membres âgés de moins de 25 ans.

Au vote, la commission opte pour une commission unique par 8 voix contre 6.

5. CONSEQUENCES FINANCIERES

La crainte principale des commissaires opposés au projet résidait dans le fait que la création d'un poste de travail engendrerait des coûts supplémentaires. Il a donc été demandé au secrétariat général du DECS d'estimer l'ampleur des charges financières conséquentes à la nomination d'un délégué cantonal à la jeunesse.

Dans une note du 2 avril 2008 adressée à la commission législative, le DECS estime que le délégué devrait être au bénéfice d'une formation de niveau tertiaire (HES ou université), avec une expérience dans le domaine de l'animation socioculturelle.

Tant les cantons de Fribourg que du Valais possèdent un délégué à plein temps (1 EPT), mais avec un bassin de population plus important que notre canton. En revanche, les cantons du Jura et de Berne ont prévu un 1 EPT pour la déléguée à la jeunesse inter-jurassienne, et ce pour une population inférieure à la nôtre. En conséquence, le DECS estime le besoin à un 1 EPT pour notre canton.

En conséquence, et considérant qu'il s'agit d'une fonction de cadre intermédiaire, un poste colloqué en classe 10 ou 11 semble réaliste. Par comparaison, le poste de délégué à la politique familiale est placé en classe 12. Sachant que le milieu de la classe 10 représente un salaire annuel brut de 110.000 francs auquel il convient d'ajouter la part employeur (18%). Au total, les frais de traitement annuel s'élèvent ainsi à environ 130.000 francs.

Aux charges salariales viennent s'ajouter des coûts fixes représentant le loyer, le mobilier, l'infrastructure informatique, etc. Selon l'office d'organisation, ce coût additionnel peut être estimé à 9% du salaire brut, soit 9900 francs.

Le coût salarial d'un tel poste peut donc être estimé à 140.000 francs par an.

En addition au coût salarial, les autres charges "non affectables facilement" (formation, déplacement, biens, services et marchandises) n'ont pas été estimées avec précision. Toutefois, l'office d'organisation mentionne que ces coûts peuvent représenter le 30% d'un salaire de 100.000 francs.

Parmi les autres coûts, il faut encore compter d'éventuelles forces de travail à dégager dans le cadre de l'appui aux tâches administratives du délégué. Il semble raisonnable d'estimer que le délégué à la jeunesse serait rattaché au service des mineurs et des tutelles. Ce service étant d'une taille relativement grande, ce dernier pourrait, dans un premier temps absorber les tâches administratives impliquées par ce nouveau poste.

En additionnant le coût salarial et les charges annexes, on peut donc estimer les conséquences financières de ce projet dans une fourchette supérieure à 170.000 francs;

sans tenir compte d'une éventuelle enveloppe budgétaire attribuée à la commission de la jeunesse.

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le présent rapport n'engendrant pas de dépense répétitive supérieure à 500.000 francs par an, le vote à la majorité simple suffit.

7. AUTRES ASPECTS ET VOTE FINAL

Les chapitres finaux du projet de loi n'ont pas fait l'objet d'un débat approfondi et ont été acceptés sans discussion.

Au vote final, la commission accepte le projet de loi par 9 voix contre 3 et 2 abstentions.

8. CONCLUSIONS

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 13 juin 2008, par 10 voix et une abstention, et recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 13 juin 2008

Au nom de la commission législative:

Le président,	*Le rapporteur,*
R. COMTE	Y. BOTTERON

Loi
sur le soutien aux activités de jeunesse extra-scolaires (LSAJ)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la convention relative aux droits de l'enfant conclue à New-York le 20 novembre 1989;

vu les articles 11, 41 et 67 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999;

vu la loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (loi sur les activités de jeunesse, LAJ), du 6 octobre 1989;

vu l'article 14 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

sur la proposition de la commission législative, du 13 juin 2008,

décrète:

CHAPITRE PREMIER
Buts – Champ d'application – Principes généraux

Buts

Article premier La loi poursuit les buts suivants:

a) promouvoir des conditions favorisant un développement harmonieux des enfants et des jeunes;

b) soutenir les projets intéressant la jeunesse et/ou conçus par elle;

c) soutenir les différents organismes de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse, notamment les associations socio-culturelles et sportives et les associations de parents;

d) prévenir des situations et des facteurs mettant en danger la jeunesse ainsi que promouvoir des comportements responsables pour la santé.

Champ d'application

Art. 2 [1]La présente loi s'applique aux enfants et aux jeunes domiciliés ou séjournant dans le canton.

[2]Par enfant, il faut entendre toute personne âgée de moins de 18 ans.

[3]Par jeune, il faut entendre toute personne âgée de moins de 25 ans.

Principes généraux relatifs aux enfants

Art. 3 [1]La responsabilité de pourvoir aux soins, à l'entretien et à l'éducation de l'enfant incombe en premier lieu à ses parents.

[2]Toute mesure prise en vertu de la présente loi doit l'être dans l'intérêt supérieur de l'enfant, dans le respect des droits fondamentaux de toutes les personnes concernées et du principe de subsidiarité.

CHAPITRE 2
Promotion de la jeunesse

Promotion de la jeunesse

Art. 4 [1]En vue de promouvoir la jeunesse, l'Etat, en collaboration avec les autres collectivités publiques et les organisations privées, prend les mesures utiles afin de conduire une politique de la jeunesse respectueuse des besoins de celle-ci.

[2]La promotion de la jeunesse comprend:

a) l'identification des besoins des jeunes, la définition d'objectifs clairs et la mise en place de moyens susceptibles de promouvoir une politique de la jeunesse;

b) l'encouragement des activités extra-scolaires, en veillant à favoriser la responsabilité, la socialisation, l'autonomie et le bien-être de la jeunesse;

c) la promotion du dialogue entre la jeunesse et les collectivités publiques.

Soutien aux organismes de jeunesse

Art. 5 [1]L'Etat favorise et soutient les activités des organismes de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse.

[2]Il veille à la coordination entre les activités des différents organismes.

[3]Le Conseil d'Etat peut octroyer des prestations financières, sous forme d'aides financières, en faveur de ces organismes.

Prévention et programmes

Art. 6 [1]L'Etat favorise la mise sur pied et l'organisation:

a) de mesures et de programmes de prévention susceptibles de renforcer la capacité de la jeunesse à faire face à des situations critiques;

b) de mesures propres à identifier et à réduire les facteurs de mise en danger des jeunes dans leur développement physique ou psychique;

c) de mesures et de programmes de sensibilisation et/ou de formation à l'intention des organismes s'occupant de la jeunesse.

[2]Il soutient les programmes de prévention des diverses formes de violence, du tabagisme, de l'alcoolisme et d'autres toxicomanies, en particulier les mesures d'aide et de soutien à l'intention des enfants.

[3]Il collabore avec les différents organismes de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse, les commissions et les structures désignées ou reconnues par l'Etat sur le plan fédéral, cantonal ou communal.

CHAPITRE 3
Organisation

Délégué à la jeunesse:
1. Principes

Art. 7 [1]L'Etat se dote d'une déléguée ou d'un délégué à la jeunesse.

[2]Son activité représente un équivalent plein temps.

2. Attributions

Art. 8 [1]La déléguée ou le délégué est chargé de mettre en oeuvre la politique de la jeunesse définie par l'Etat dans les domaines de la promotion, du soutien et de la prévention.

[2]Il ou elle a notamment les attributions suivantes:

a) sensibiliser et informer le public, spécialement la jeunesse en matière de droits des enfants;

b) exercer des fonctions d'ombudsman;

c) se tenir à disposition de la jeunesse, des parents ou autres adultes pour des informations et des conseils dispensés par les moyens de communication usuels, ou lors d'entretiens sur des questions relatives à la jeunesse; le cas échéant, diriger les intéressés vers les services ou organismes susceptibles d'apporter le soutien nécessaire;

d) organiser des débats, séminaires ou autres manifestations concernant la jeunesse.

e) coordonner les services de l'Etat dans le domaine des activités de jeunesse extra-scolaires.

Commission de la jeunesse:
1. Nomination

Art. 9 Le Conseil d'Etat nomme au début de chaque législature une commission de la jeunesse.

2. Composition

Art. 10 [1]La commission de la jeunesse se compose d'au moins neuf membres représentatifs des milieux concernés par la jeunesse.

[2]La majorité des membres de la commission de la jeunesse doit être âgé de moins de 25 ans révolus au moment de leur nomination.

3. Organisation et constitution

Art. 11 [1]Le Conseil d'Etat nomme la présidente ou le président de la commission de la jeunesse.

[2]Pour le surplus, la commission de la jeunesse se constitue et s'organise elle-même.

[3]La déléguée ou le délégué à la jeunesse participe aux travaux de la commission avec voix consultative.

4. Compétences

Art. 12 [1]La commission de la jeunesse est un organe consultatif du Conseil d'Etat.

[2]Elle a notamment comme mission:

a) de proposer et/ou de s'engager dans des réalisations propres;

b) d'être à l'écoute des aspirations, des préoccupations et des problèmes des jeunes du canton;

c) de se prononcer sur des questions générales relatives à l'aide aux enfants et d'assurer la liaison entre services publics et institutions privées s'occupant de ces domaines;

d) de proposer au Conseil d'Etat des mesures qui lui paraissent nécessaires pour répondre aux attentes de la jeunesse.

CHAPITRE 4
Voies de droit

Voies de droit

Art. 15 Les décisions rendues par le département en application de la présente loi sont susceptibles de recours auprès du Tribunal administratif selon la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979.

CHAPITRE 5
Dispositions finales

Département compétent et exécution

Art. 16 [1]Le Conseil d'Etat désigne le département chargé d'assumer les tâches découlant de la présente loi.

[2]Il édicte les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Référendum facultatif

Art. 17 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Promulgation et entrée en vigueur

Art. 18 [1]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation de la présente loi et à son exécution.

[2]Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

SOUTIEN AUX ACTIVITES DE JEUNESSE EXTRA-SCOLAIRES 06.167

Avis du Conseil d'Etat

(Du 22 octobre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

On peut difficilement nier l'opportunité de poursuivre les buts décrits à l'article 1er du projet de Loi sur le soutien aux activités extra-scolaires (LSAJ), le propos n'est pas là. L'opposition du Conseil d'Etat aux propositions de la commission législative ne porte pas sur les objectifs poursuivis mais bien sur les moyens mis en place pour y parvenir.

1. INTRODUCTION

Dans un souci de cohérence avec les décisions prises en fin de législature 2001-2005 (suppression du service de la jeunesse, selon rapport 05.001) mais aussi avec la ligne adoptée dans la présente législature en matière d'économies, le Conseil d'Etat ne partage pas la vision de la majorité de la commission, qui préconise notamment la création d'un poste de délégué à la jeunesse.

Est-il besoin de rappeler tout l'intérêt que nous portons à l'enfance et à la jeunesse? Depuis juin 2005, les différentes entités qui constituaient le service de la jeunesse ont rejoint d'autres services au sein du Département de l'éducation, de la culture et des sports et du Département de la santé et des affaires sociales et ont continué à déployer leurs activités à satisfaction.

Ainsi, l'intervention de l'Etat porte tant sur le soutien direct aux jeunes, que sur le soutien à ceux qui encadrent les jeunes, mais aussi sur l'accueil, la prise en charge et les soins aux jeunes. En matière de prévention par exemple, tant les services d'enseignement, que les services de la santé publique, de l'action sociale et celui des établissements spécialisés soutiennent nombre d'actions menées à l'attention de la jeunesse neuchâteloise (citons, par exemple, les nombreux programmes de prévention menés dans les écoles secondaires, les lycées et centres professionnels, ou encore les campagnes conduites par les différentes entités de la Fondation neuchâteloise pour la prévention et le traitement des addictions). Dans ce but, la "Répartition de la dîme de l'alcool" permet d'allouer une aide financière appréciable, qui s'élevait à plus de 600'000 francs en 2007. Même si ces soutiens peuvent également être apportés aux adultes, c'est la très grande majorité du montant total 2007 qui a été affectée à destination de la jeunesse. Cela va par exemple du soutien à une action du centre de Loisirs de Neuchâtel au financement de la campagne "Be my angel tonight", en passant par une aide apportée au GIS, Groupement information sexuelle et éducation à la santé.

Ci-dessous, nous nous appliquerons à expliquer notre vision, qui consiste non pas une fois de plus à créer une structure mais bien plutôt à faire appel à ce qui existe déjà sur l'ensemble du territoire cantonal. Nous présenterons également des propositions pragmatiques en vue de permettre au canton, si besoin est, d'endosser le rôle de coordinateur et de facilitateur en matière de promotion des activités de jeunesse.

2. BREVE ANALYSE DES PROPOSITIONS

Avant de définir les contours précis d'une véritable politique cantonale de promotion de la jeunesse, le projet de LSAJ prévoit l'institution d'un-e délégué-e cantonal-e à la jeunesse.

2.1. Champ de compétences mal défini

Aux yeux du Conseil d'Etat, on met la charrue avant les bœufs. D'emblée il est décidé qu'il est nécessaire que quelqu'un coordonne mais on ne sait pas trop quoi et avec qui. Alors que nombre de services de l'Etat et des communes et des intervenants locaux déploient déjà leurs activités dans le domaine de la jeunesse, il est préconisé de propulser dans cet environnement un nouvel acteur, dont le champ de compétence n'est pas clairement défini. Dans un même contexte, la Ville de La Chaux-de-Fonds, qui avait commencé par créer un poste de délégué à la jeunesse, a fini par supprimer ce poste et mettre sur pied un service de la jeunesse.

En outre, selon le projet de loi qui vous est soumis, le canton devrait intervenir par l'entremise d'un délégué cantonal. Le canton du Valais a certes initié la même démarche mais lors de la création du poste de délégué cantonal dans le Vieux Pays, il n'existait pas encore de délégués dans les villes. Ce fût donc une des premières tâches du délégué cantonal que d'essaimer dans les différentes régions, de susciter la création d'autres postes affectés aux activités de jeunesse à un niveau plus local.

2.2. Une tâche de proximité

Dans notre canton, des structures existent déjà au niveau local ou régional; on peut donc douter de l'effet d'entraînement que la création d'un poste de délégué au niveau cantonal pourrait avoir. Les Villes de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds se sont déjà dotées d'un service de la jeunesse, aux compétences élargies. Et, du Val-de-Ruz à l'Entre-deux-Lacs, en passant par Le Locle et La Côte, près d'une dizaine de postes d'animateurs se préoccupent déjà de soutien aux activités de jeunesse.

Alors que les autorités locales ou l'initiative privée ont pris les devants, pourquoi faudrait-il, une fois de plus, que le canton intervienne, au risque d'enchevêtrer un domaine où l'autonomie communale a pu jusque là s'exprimer sans réserve?

Pour le Conseil d'Etat, la promotion des activités de jeunesse est une tâche de proximité et doit le rester. C'est au niveau local ou régional que l'efficacité de l'intervention publique est certainement la meilleure en la matière.

Il est même permis d'imaginer que ce volet de l'intervention publique puisse faire l'objet d'accords entre le canton et les régions ou agglomérations, dans le cadre des contrats du Réseau urbain neuchâtelois (RUN). En tout cas, les actions menées par les délégués des villes déploient déjà leurs effets au-delà du strict territoire communal, à l'image de l'expérience du Noctambus. Plusieurs activités liées à la jeunesse ont déjà pris concrètement sur le terrain une dimension proche de celle de la "vision RUN" du Conseil d'Etat.

2.3. Quels moyens?

A propos des activités des organismes de jeunesse ou s'occupant de la jeunesse, le projet de LSAJ prévoit en son article 5 alinéa 3 que "le Conseil d'Etat peut octroyer des prestations financières, sous forme d'aides financières, en faveur de ces organismes".

Déjà maintenant, le Conseil d'Etat apporte son soutien ponctuel à des actions sur le plan cantonal. Ces aides financières sont décidées chaque année, en fonction de la marge de manœuvre laissée par le budget de l'Etat. Nous l'avons fait, par exemple cette année, en soutenant dans le canton de Neuchâtel depuis septembre dernier "L'Education donne de la force", conduit sur le plan national par la Fédération suisse pour la formation des parents. Cette campagne de sensibilisation a été lancée à l'automne 2008, sera menée sur plusieurs mois et réunira plus de 16 associations et services oeuvrant dans le domaine de la jeunesse. Grâce à des conférences et ateliers, la population neuchâteloise est invitée à réfléchir aux thèmes liés à l'éducation et, en même temps, de nombreux intervenants, professionnels ou bénévoles, mettent en évidence le travail en réseau qui peut être réalisé à destination de la jeunesse.

Quoi qu'il en soit, que le soutien soit expressément prévu dans une loi ou non, ne changera pas les données du problème. En période de recentrage des prestations de l'Etat, d'éventuelles nouvelles charges ne sont guère compatibles avec les choix déjà difficiles auxquels il faut procéder, notamment en termes de subventionnement.

Cette remarque est d'ailleurs valable non seulement pour l'aide financière aux organismes mais aussi pour les nouvelles "structures" imaginées. Les commissaires le relèvent d'ailleurs au chapitre 5 de leur rapport, les conséquences financières à ce titre peuvent être évaluées à quelque 170.000 francs, sans compter l'appui administratif qui devrait être assuré par le secrétariat d'un service de l'Etat et qui constitue donc une nouvelle mission, pour ne pas dire une charge de travail supplémentaire, sans compter non plus les coûts liés au nouvel organe que serait la commission de la jeunesse.

3. ETAT COORDINATEUR – FACILITATEUR

Si, dans un premier temps, le Conseil d'Etat avait imaginé confier le mandat de délégué cantonal à une ville, nous nous rangeons désormais à l'avis de l'expert auditionné par la commission législative, le chef du service valaisan de la jeunesse. L'exécution d'un mandat cantonal par un délégué communal rendra la situation encore plus imbriquée et peu claire. Cette piste doit raisonnablement être abandonnée.

Mais cela ne signifie pas pour autant que le Conseil d'Etat se range aux propositions du projet de loi.

Au contraire, il nous semble possible d'atteindre les buts visés, soit la coordination des activités de jeunesse et leur "facilitation", en installant d'autres organes, que ce soit sur le plan de l'administration cantonale ou d'une manière encore plus ouverte.

3.1. Coordination interne

Nous l'avons écrit en introduction, les services de l'Etat qui œuvrent dans le domaine de la jeunesse sont nombreux. Même si la coordination finale est assurée par le Conseil d'Etat qui se préoccupe de la cohérence d'ensemble de l'action de l'Etat, il paraît judicieux d'instaurer formellement une coordination des actions en matière de promotion de la jeunesse au sein d'un groupe de travail interne à l'administration, à l'image de ce qui se fait sur le plan de la politique sociale (GT CIPOS, Coordination interdépartementale de la politique sociale).

Sous la conduite du directeur du service des mineurs et des tutelles (SMT), des entités de l'administration cantonale, comme le Bureau du délégué aux étrangers, le service de l'enseignement obligatoire, le service des sports, le service de la santé publique ou le service de l'action sociale pourraient se réunir semestriellement en vue d'échanger et de coordonner les projets menés par l'Etat à l'attention de la jeunesse neuchâteloise. Le pilotage par le SMT paraît le mieux à même d'assurer la vision la plus large des problématiques qui touchent les jeunes, c'est d'ailleurs le chef du SMT qui représente déjà le canton de Neuchâtel au sein de la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ).

Coordination sur le plan cantonal

Une coordination plus large et un échange plus étendu pourraient être poursuivis par cette structure interdépartementale qui deviendrait, une à deux fois par année, une plate-forme regroupant des services de l'Etat, des délégués et animateurs des villes et régions, des organismes privés œuvrant dans le domaine de la jeunesse et des associations de jeunes. Cet organe pourrait même jeter les bases d'une large réflexion en relation avec une définition affinée d'une politique de promotion de la jeunesse à mener sur l'ensemble du territoire cantonal.

CONCLUSION

En conclusion, nous sommes reconnaissant aux membres de la commission législative d'avoir mis en lumière tout un pan de l'activité étatique qui n'est peut-être plus aussi visible qu'avant l'existence du service de la jeunesse mais qui n'en est pas moins réel.

Si nous bénéficions d'un dispositif législatif adéquat en matière de protection de l'enfant, il faut reconnaître que pour la promotion de l'enfance et de la jeunesse, une définition des grands principes fait encore défaut. Ainsi, le Conseil d'Etat peut partager cette volonté de davantage coordonner les interventions des services de l'Etat en faveur de la jeunesse et de les inscrire dans un cadre mieux précisé.

Cependant, face à ce constat, nous estimons pour notre part que, dans un premier temps, nous pouvons élaborer des propositions pragmatiques et efficaces à même de répondre aux objectifs de la loi et plus spécifiquement aux missions des articles 8 et 12.

Pour des raisons de cohérence avec notre propre action, le Conseil d'Etat ne peut guère soutenir la création d'un poste de délégué cantonal, ni celle d'une commission de la jeunesse. Par ailleurs, nous considérons qu'il est inadéquat de fixer dans la loi elle-même la dotation qui doit être affectée à un tel poste.

Compte tenu de ce qui précède, force est de constater que le projet de loi présenté par la commission législative n'emporte pas la pleine et entière adhésion du Conseil d'Etat.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 22 octobre 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
R. DEBÉLY	J.-M. REBER