



**POLITIQUES LOCALES
DE L'ENFANCE
ET DE LA JEUNESSE
EN SUISSE ROMANDE:
ÉTAT DES LIEUX ET ENJEUX**

Michele Poretti

**CENTRE INTERFACULTAIRE
EN DROITS DE L'ENFANT**



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

Centre interfacultaire en droits de l'enfant

Le Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE)* de l'Université de Genève, basé à Sion en Valais, mène des activités de recherche, d'enseignement et de services à la cité dans le champ des études interdisciplinaires en droits de l'enfant. Constitué autour d'un groupe de professeurs et de chercheurs provenant de disciplines diverses, le centre peut également compter sur les compétences des facultés de droit, de psychologie et sciences de l'éducation, de sciences de la société et de médecine. Fort de leur soutien, le CIDE vise à développer le champ académique des droits de l'enfant et à analyser les questions qui touchent à l'enfance en tant que groupe social, ainsi qu'à l'enfant en tant qu'acteur social et sujet de droits, ceci aussi bien dans les sociétés postindustrielles du Nord que dans les pays émergents du Sud. Par ses compétences en inter- et transdisciplinarité, le CIDE a également pour objectif de développer le dialogue entre les disciplines et les cultures scientifiques dans la recherche et l'enseignement universitaires.

* Le Centre interfacultaire en droits de l'enfant a intégré, à partir du 1^{er} janvier 2015, les activités conduites auparavant par l'Unité d'enseignement et de recherche en droits de l'enfant de l'Institut Universitaire Kurt Bösch (IUKB).

© 2015 Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE)

Centre interfacultaire en droits de l'enfant
Université de Genève (Valais campus)
CP 4176
CH – 1950 Sion 4
Tel : +41 27 205 73 00
www.unige.ch/cide

Remerciements

L'étude présentée dans ce rapport fait partie du projet de recherche-action *Vivre ma commune*, réalisé grâce au soutien financier de la Loterie Romande, que je tiens tout spécialement à remercier. Cette recherche doit aussi beaucoup à la disponibilité de nombreux élu-e-s et responsables des administrations cantonales et communales, qui ont accepté de bon gré de participer à l'enquête. Je leur suis très reconnaissant pour avoir partagé leurs expériences, leurs doutes et leurs questionnements et j'espère avoir rendu justice à leurs propos.

Pendant les deux ans de travail qui ont mené à la production de ce rapport, j'ai reçu le soutien de nombreux collègues du Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE). Je tiens notamment à remercier Karl Hanson, Philip Jaffé, Daniel Stöcklin et Kaspar Burger, membres du groupe de pilotage interdisciplinaire du projet, qui ont accompagné le processus de recherche et qui m'ont permis, par leurs conseils et commentaires, d'augmenter la pertinence des résultats de l'enquête. Je remercie aussi Nicole Hitz, responsable du domaine thématique Politique de l'enfance et de la jeunesse du Centre suisse de compétence pour les droits humains, et les autres collaborateurs du CIDE avec qui j'ai eu l'occasion de discuter les résultats de cette recherche.

Je suis aussi très reconnaissant à Katia Horber-Papazian et Caroline Jacot-Descombes, de la Chaire de politique locale et d'évaluation de l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Leurs connaissances des politiques locales et leur soutien dans la phase d'élaboration du questionnaire destiné aux communes ont été essentiels à la réussite de cette étude.

Cette enquête a aussi reçu le soutien de nombreux responsables actifs dans le domaine des politiques locales. Je tiens à remercier tout spécialement les membres du groupe d'accompagnement de politique locale de l'IDHEAP, et en particulier François Godet, ancien Président de l'Association des communes neuchâteloises, et Gérald Mutrux, Chef du Service des communes du Canton de Fribourg, qui ont pris le temps de réviser et valider le questionnaire destiné aux communes. Je remercie aussi la Conférence latine des directeurs des services de protection et d'aide à la jeunesse, les services cantonaux en charge de la promotion et de la protection de l'enfance et les associations des communes des six cantons romands, qui ont apporté leur soutien au projet et sans qui cette étude aurait sans doute été moins pertinente.

Un remerciement tout particulier va aussi aux nombreux professionnel-le-s de l'enfance et de la jeunesse qui se sont prêtés à tester le questionnaire et/ou à réviser l'avant-dernière version de ce rapport. Je remercie notamment Alexandre Bédard, Chef du Service de la jeunesse de la commune de La Chaux-de-Fonds, Christel Berset, Déléguée à l'enfance et à la jeunesse du canton de Fribourg, Frédéric Cerchia, Délégué à la jeunesse du canton de Vaud, Florence Godoy, Déléguée à l'enfance de la Ville de Lausanne, et Nicolas Perelyguine, Délégué à la jeunesse de la commune de Renens. Leurs commentaires et suggestions m'ont permis de clarifier et de nuancer certains propos et de donner à ce rapport sa forme définitive.

Si je suis redevable à maints égards à toutes ces personnes, il va de soi que je porte l'entière responsabilité du contenu de ce travail.

Michele Poretti

[Page laissée blanche intentionnellement]

Table des matières

Liste d'abréviations	VII
Listes des figures et des tableaux	IX
Résumé	1
1. Introduction	5
2. Méthodes	6
2.1. Le sondage.....	6
2.2. Représentativité.....	6
2.3. Méthodes d'analyse.....	7
2.4. Limites.....	7
3. Un contexte en mutation	8
3.1. L'ascension de l'enfance et de la jeunesse à l'agenda politique.....	8
3.2. Transformations institutionnelles.....	9
4. Des politiques à géométrie variable	10
4.1. Enfance, jeunesse et politiques locales.....	10
4.2. Priorités.....	12
4.3. Dispositifs et réseaux.....	14
4.4. Dialogue, communication et participation.....	18
5. Regards critiques et prospectifs	22
5.1. Les relations entre cantons et communes: un lieu de tensions.....	22
5.2. Changements souhaités.....	24
6. Enjeux	26
6.1. Contenu des politiques.....	26
6.2. Egalité des chances.....	27
6.3. Participation et citoyenneté.....	28
7. Conclusions	31
Références bibliographiques	32
Annexes	35
<i>Annexe I: Communes ayant participé au sondage</i>	37
<i>Annexe II: Représentativité de l'échantillon</i>	41
<i>Annexe III: Indicateur des ressources fiscales des communes</i>	46
<i>Annexe IV: Les thèmes des politiques locales</i>	47

[Page laissée blanche intentionnellement]

Liste d'abréviations

APEMS	Accueil pour enfants en milieu scolaire
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
CIDE	Centre interfacultaire en droits de l'enfant
CSDH	Centre de compétences en droits humains
GIAP	Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire
IDHEAP	Institut de Hautes Etudes en Administration Publique
IFD	Impôt fédéral direct
ISR	Indicateur simplifié de ressources
IUKB	Institut Universitaire Kurt Bösch
OFS	Office fédéral de la statistique
PIC	Programme d'Intégration Cantonal
UAPE	Unité d'accueil pour écoliers

[Page laissée blanche intentionnellement]

Listes des figures et des tableaux

Rapport

Figure		Page
Figure 1	Images de la situation des enfants et des jeunes	10
Figure 2	Conceptions des politiques publiques	11
Figure 3	Priorités dans le domaine de l'enfance	12
Figure 4	Priorités dans le domaine de la jeunesse	13
Figure 5	Outils de pilotage selon la taille de la commune	15
Figure 6	Justifications pour l'absence d'outils de pilotage	15
Figure 7	Soutien communal aux acteurs privés et semi-privés	17
Figure 8	Outils de communication mis en place par les communes	19
Figure 9	Démarches participatives	20
Figure 10	Justifications pour l'absence de démarches participatives	20
Figure 11	Opinions au sujet des relations entre cantons et communes	22
Figure 12	Rôles des cantons	23
Figure 13	Domaines dans lesquels il faudrait intervenir plus ou différemment	24
Figure 14	Domaines dans lesquels plus de participation des enfants et des jeunes est souhaitée	25

Annexes

Figure		Page
Figure II.1.	Proportion de personnes de moins de 18 et 25 ans par canton et par district	41
Figure II.2.	Taux de participation par canton et par taille	42
Figure II.3.	Communes romandes et échantillon selon le type de commune	44
Figure II.4.	Profil des répondant-e-s selon la taille de la commune	45
Figure III.1.	Distribution de l'échantillon d'après l'indicateur simplifié de ressources	46

Tableau		Page
Tableau I.1.	Communes ayant participé au sondage par canton	37
Tableau II.1.	Indicateurs statistiques des communes romandes et de l'échantillon	43
Tableau IV.1.	Classification thématique des politiques communales	47

[Page laissée blanche intentionnellement]

Résumé

L'enfance et la jeunesse sont devenues, pendant les dernières décennies, des domaines d'action publique de plus en plus saillants et spécialisés. Dans le système fédéraliste suisse, ce processus s'est traduit par le foisonnement de politiques cantonales et communales dites «de l'enfance et/ou de la jeunesse». Ces développements s'insèrent dans un cadre institutionnel en mutation, notamment en raison des fusions communales et des changements dans la répartition des tâches entre cantons et communes.

En dépit des efforts de plusieurs cantons et communes pour analyser et partager leurs expériences, il n'existe aujourd'hui pas de vision d'ensemble dans ce domaine, ce qui limite les possibilités d'apprentissage. Ce rapport, produit dans le cadre du projet *Vivre ma commune*, vise à contribuer à combler cette lacune. Il fournit un état des lieux des politiques locales en matière d'enfance et de jeunesse, établi notamment suite à un sondage mené en 2014 auprès d'environ 160 communes romandes de différente taille (nombre de résidents) et présentant des caractéristiques socio-économiques distinctes (p.ex. centres, communes suburbaines, communes pendulaires rurales, communes touristiques).

Etat des lieux

Le sondage souligne que la taille de la commune influence de manière significative les pratiques des autorités municipales, spécialement en ce qui concerne les priorités, les ressources et les dispositifs. Il existe aussi de nombreuses divergences d'opinion au sujet de la situation des enfants et des jeunes ou des objectifs des politiques, notamment entre centres et périphéries et entre professionnel-le-s et élu-e-s.

Les répondant-e-s au sondage s'accordent, à une très large majorité, sur le fait que les enfants et les jeunes manquent de repères et

nécessitent encadrement et soutien. Les politiques locales devraient notamment, pour une majorité d'entre eux, aider les enfants et les jeunes à acquérir des comportements responsables. Pour quatre répondant-e-s sur cinq, la santé devrait aussi être un objectif central des politiques de l'enfance et de la jeunesse.

Les communes romandes poursuivent des priorités thématiques distinctes pour ce qui est de l'enfance (0-12 ans) et de la jeunesse (13-24 ans). En matière d'enfance, la mise en place de structures d'accueil de jour et les écoles dominant nettement l'agenda. Ces services, qui exigent souvent des investissements considérables, pèsent très lourd sur les budgets communaux. Pour ce qui est de la jeunesse, le soutien aux loisirs (p.ex. activités extrascolaires, culturelles ou sportives) occupe une place prépondérante dans les interventions des communes, et ce d'autant plus que la commune est grande. Les questions de citoyenneté et de participation intéressent aussi une proportion non négligeable de municipalités.

Environ 40% des communes ayant répondu au sondage ont mis en place des dispositifs destinés à concevoir et/ou mettre en œuvre les politiques concernant les enfants et les jeunes. La création d'organes spécialisés (p.ex. services, commissions), l'engagement de spécialistes et le développement d'outils de pilotage (p.ex. études de besoins, lignes directrices) s'intensifient, en particulier, lorsque les communes dépassent les 5'000 habitants. Les communes qui ne possèdent pas d'outils de pilotage expliquent cette absence surtout par le manque de ressources et par l'existence de tels outils au niveau cantonal. Pour une commune sur trois, la situation des plus jeunes ne requiert pas d'intervention de la part des autorités.

En matière de politiques concernant les enfants et les jeunes, la collaboration intercommunale

est très souvent la règle. Les communes collaborent aussi fréquemment avec les acteurs privés ou semi-privés et avec les cantons. Le paysage des politiques locales de l'enfance et de la jeunesse apparaît ainsi comme un réseau complexe d'acteurs agissant au niveau communal, intercommunal ou cantonal et reliés entre eux par des relations plus ou moins étroites.

Les jeunes de moins de 18 ans semblent avoir très peu d'interactions avec les élu-e-s ou les administrations communales. Ils font également peu usage des moyens démocratiques à leur disposition, tels que les pétitions ou les récoltes de signatures. Dans ce contexte, les communes mettent en place de nombreux outils pour communiquer avec les plus jeunes. A partir de 5'000 habitants, au moins la moitié des communes possède notamment des moyens de communication ciblant spécifiquement les plus jeunes, y compris à travers les réseaux sociaux. Les petites communes, quant à elles, tendent plutôt à utiliser des moyens d'information adressés à l'ensemble de la population (p.ex. newsletter, site internet).

Les communes de plus de 5'000 habitants entreprennent proportionnellement plus de démarches visant à mieux comprendre les besoins des enfants et des jeunes. Les sondages ou les journées de débat sont plus utilisés que les formes de participation institutionnalisées, telles que les conseils et les parlements d'enfants ou de jeunes. L'âge influence de manière très significative les possibilités de participation aux politiques communales. Ainsi, les enfants sont moins souvent consultés que les jeunes, et les consultations de parents constituent le principal moyen utilisé par les communes pour accéder aux besoins de leurs plus jeunes citoyens. Pourtant, une majorité des répondant-e-s se dit favorable à consulter les enfants et les jeunes sur toutes les politiques communales qui les concernent et considère qu'il n'est pas suffisant de consulter les parents pour connaître les besoins des plus jeunes.

La majorité des communes justifie l'absence de dispositifs ou de démarches visant à consulter les enfants et les jeunes principalement par une bonne connaissance des réalités locales, par le manque de ressources et par l'existence de mécanismes de consultation au niveau cantonal.

Les relations entre cantons et communes sont un lieu de tensions. Nombreuses personnes ayant répondu au sondage, surtout dans les petites et très petites communes, sont en effet insatisfaites du soutien reçu par le canton et du partage des tâches entre cantons et communes. Elles voudraient notamment voir le canton assumer un rôle plus actif dans la conception et dans la mise en œuvre des politiques communales de l'enfance et de la jeunesse, en particulier en fournissant un soutien financier ainsi que des informations ou des conseils. Pour de nombreuses communes, le canton devrait aussi stimuler la collaboration intercommunale, favoriser la réflexion au sujet des politiques locales ou contribuer à la mise en réseau des acteurs.

Alors que plus de la moitié des répondant-e-s se disent satisfait-e-s des politiques mises en œuvre, une personne sur quatre considère qu'il serait opportun d'en faire plus ou d'intervenir différemment. Des changements sont notamment envisagés dans les domaines de l'accueil, des loisirs, de la prévention, de la citoyenneté et du vivre ensemble. Plusieurs répondant-e-s, notamment issu-e-s des villes, considèrent aussi qu'il faudrait mieux prendre en compte les perspectives des plus jeunes.

Enjeux

Les résultats de cette étude soulignent la richesse et la diversité des politiques locales de l'enfance et de la jeunesse. Ils offrent aussi une vision d'ensemble des enjeux politiques qui entourent les enfants et les jeunes. Ils posent notamment des questions cruciales concernant le contenu des politiques, l'égalité des chances, ainsi que la participation et la citoyenneté.

Bien que les approches des communes romandes en matière d'enfance et de jeunesse varient considérablement et que les expériences novatrices ne manquent pas, la grande majorité des communes conçoit le contenu des politiques concernées de manière relativement étroite. Leurs contours se dessinent, en particulier, autour des structures d'accueil, des écoles, des loisirs, de la prévention et des formes institutionnalisées de participation. L'enfance et la jeunesse occupent également des domaines d'intervention souvent séparés. Qui plus est, les liens entre ces politiques et d'autres politiques publiques, telles que la politique familiale, l'urbanisme, le logement, la mobilité ou l'emploi sont rares. Mis à part quelques exceptions, tout se passe comme si les interventions dans ces domaines ne concernaient pas les enfants et les jeunes ou n'avaient pas d'incidence significative sur leur vie de tous les jours.

Cette enquête montre aussi que, en l'état actuel, le lieu de résidence joue un rôle déterminant dans l'accès à des services de qualité et à des réseaux de soutien au sein de la société civile. Bien que les différences qui caractérisent le paysage local des politiques de l'enfance et de la jeunesse, notamment en termes de dispositifs, de ressources et d'approches, ne soient pas nécessairement sources d'inégalités, elles peuvent avoir un impact important sur la qualité de vie des familles et de leurs enfants. Ces différences soulignent ainsi la nécessité de réfléchir au rôle que les cantons et la Confédération pourraient jouer afin de garantir l'égalité des chances inscrite dans la loi.

La participation des enfants et des jeunes à la vie politique locale suscite des attitudes ambivalentes ou, du moins, contradictoires. Alors qu'une large majorité de répondant-e-s reconnaît l'importance des compétences et des opinions des plus jeunes pour la vie de la commune, les avis sont plus partagés quant à la nécessité de les consulter sur les sujets qui les concernent. De même, seulement une minorité de répondant-e-s souhaite accroître leur participation à la politique locale.

L'âge joue un rôle fondamental dans l'implication des enfants et des jeunes dans la vie des communes romandes. Tout se passe comme si les enfants en dessous de 13 ans étaient situés de manière permanente en dehors de la cité, notamment dans les lieux d'accueil et les écoles. Lorsque leur présence dans l'espace public est prise en compte, l'attention se porte aussi, le plus souvent, sur la protection de leur intégrité physique (p.ex. sécurité routière) ou sur les places de jeu. Les politiques visant à intégrer les enfants dans une conception plus large de la cité, englobant notamment l'habitat, l'aménagement du territoire et le vivre ensemble, sont ainsi rares et, souvent, dans un état embryonnaire.

Quant aux jeunes, les débats autour de leur présence dans l'espace public visent, le plus souvent, à combattre les «incivilités», à prévenir des comportements à risque ou à mettre en place des espaces de loisirs organisés qui leur sont spécialement destinés, au détriment d'un débat plus large sur l'urbanisme, la mobilité ou la citoyenneté. Pour leur part, les organes visant à promouvoir leur participation à la vie locale (p.ex. conseils ou parlements de jeunes) abordent le plus souvent des sujets peu controversés qui concernent surtout les jeunes, contribuant ainsi à les isoler du corps social.

Cette étude souligne la nécessité de mener une réflexion au sujet des expériences de vie que nous voulons offrir aux plus jeunes, par l'aménagement (ou non) des espaces que nous partageons (ou non) avec eux. Il semble aussi important d'envisager, à l'instar des réflexions menées actuellement par certaines communes, la possibilité qu'une réponse aux problématiques qui touchent les enfants et les jeunes ne passe pas par des politiques sectorielles, mais plutôt par des mesures qui concernent toute la population et, en particulier, notre manière de vivre ensemble.

[Page laissée blanche intentionnellement]

1. Introduction

L'enfance et la jeunesse sont devenues, pendant les dernières décennies, des domaines d'intervention gouvernementale de plus en plus saillants et spécialisés. Dans le système fédéraliste suisse, qui privilégie l'action locale à l'intervention des autorités fédérales, ce processus s'est traduit par le foisonnement de politiques cantonales et communales dites «de l'enfance et/ou de la jeunesse». Si ce libellé commun suggère l'existence d'approches cohérentes, il cache en réalité des politiques locales très variées, à la fois en termes de dispositifs et de contenu. Bien que de nombreux cantons romands aient entrepris des démarches afin de recenser les prestations offertes sur leur territoire aux enfants, aux jeunes et/ou à leurs familles¹, il n'existe aujourd'hui pas de vision d'ensemble dans ce domaine, ce qui limite les possibilités d'apprentissage.

Ce rapport, produit dans le cadre du projet de recherche-action *Vivre ma commune*, vise à contribuer à combler cette lacune. Le projet, réalisé avec le soutien de la Loterie Romande, s'insère dans les activités menées par le Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE) de l'Université de Genève au sein du domaine thématique *Politique de l'enfance et de la jeunesse* du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Il vise, en particulier, à accompagner la réflexion des acteurs locaux au sujet des politiques concernant les enfants et les jeunes.

Ce document présente un état des lieux des politiques communales dans le domaine de

l'enfance et de la jeunesse. Il se base, en grande partie, sur les résultats d'un sondage réalisé auprès des communes romandes avec le soutien de l'Unité de politiques locales et évaluation de l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique de l'Université de Lausanne (IDHEAP). Il puise aussi, bien que dans une moindre mesure, dans les documents officiels (p.ex. lois cantonales, décisions communales, politiques) et dans une trentaine d'entretiens avec les acteurs des politiques locales (p.ex. élu-e-s, spécialistes de l'enfance et de la jeunesse) menés entre 2013 et 2015.

Ce document s'adresse à la fois aux scientifiques et aux praticiens, et notamment aux élu-e-s et aux professionnel-le-s en charge des politiques concernant les enfants et les jeunes. Afin de satisfaire les besoins de ces différents publics, le rapport aborde des questions très variées, à la fois conceptuelles et techniques, et est rédigé pour pouvoir être lu de manière sélective. Il récapitule d'abord la méthodologie de l'enquête. Il esquisse ensuite le contexte social, politique et institutionnel dans lequel se développent les politiques communales. Il continue en résumant les principaux résultats de l'enquête menée auprès des communes et il conclut en identifiant quelques enjeux, notamment en matière de contenu des politiques, d'égalité des chances et de citoyenneté.

¹ En 2012, par exemple, le Service de l'enfance et de la jeunesse du canton de Fribourg a produit, en collaboration avec la Haute Ecole de travail social et de la santé de Lausanne, un état des lieux de l'offre communale dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. Le canton du Valais a conduit, pour sa part, une évaluation interne de dix ans de mise en œuvre

de la Loi cantonale en faveur de la jeunesse entrée en vigueur en 2001 (Service cantonal de la jeunesse, 2011). Le canton de Vaud a, de son côté, réalisé un sondage auprès des communes sur le soutien aux activités extrascolaires (Service vaudois de protection de la jeunesse, 2012).

2. Méthodes

Ce rapport puise surtout dans les résultats d'un sondage effectué auprès des communes francophones des six cantons romands entre avril et août 2014. Cette section résume le processus d'élaboration du sondage, la composition de l'échantillon, les méthodes d'analyse et les limites de l'enquête.

2.1. Le sondage

Le sondage, dont la préparation s'est échelonnée entre mai 2013 et mars 2014, a été élaboré en étroite collaboration avec les acteurs impliqués dans la conception et dans la mise en œuvre des politiques de l'enfance et de la jeunesse au niveau local. Le questionnaire a notamment été testé et révisé par les services cantonaux compétents, par des élu-e-s, par des responsables de communes de différents cantons ainsi que par le Groupe d'accompagnement de politique locale de l'IDHEAP². Ce dernier a aussi validé la version finale du questionnaire.

Le questionnaire envoyé aux communes contient des questions ouvertes et fermées (à choix multiples) et distingue, sur la base de tranches d'âge prédéterminées, les politiques concernant les enfants (0-12 ans) de celles destinées aux jeunes (13-24 ans)³. Si cette catégorisation ne correspond que partiellement à celle des acteurs et aux dispositifs mis en

place⁴ – toute définition dans ce domaine est d'ailleurs nécessairement arbitraire – la distinction entre enfance et jeunesse se justifie par la nécessité de saisir les enjeux spécifiques liés aux différents volets des politiques concernant les enfants et les jeunes (p.ex. accueil de jour, scolarité, soutien à la jeunesse, intégration professionnelle), souvent organisés sur la base de l'âge.

Le sondage a été envoyé aux adresses électroniques de 655 communes⁵. Au total, 183 personnes ont répondu à l'enquête, bien que seulement 159 aient mentionné le nom de la commune, ce qui équivaut à un taux de participation de 24.3% (v. Annexes I et II). Dans les municipalités de moins de 5'000 habitants, le questionnaire a été rempli principalement par les secrétaires communaux ou par les élu-e-s – qui représentent, ensemble, trois quarts des répondant-e-s – alors que dans les communes plus grandes c'est surtout les cadres de l'administration (p.ex. chef-fe-s de service de l'action sociale, de la culture, des loisirs ou de la jeunesse, délégué-e-s à l'enfance et/ou à la jeunesse) qui s'en sont chargés.

2.2. Représentativité

Les communes ayant participé à l'enquête représentent, fin 2013, presque 50% de la population romande. Dans ce rapport, quatre

² Le Groupe d'accompagnement de politique locale est composé des représentant-e-s des associations faitières des communes, des associations de secrétaires communaux romands, des services des communes des cantons de Fribourg, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud et de l'Unité de politique locale de l'IDHEAP.

³ Le questionnaire est disponible à l'adresse suivante: <http://unige.ch/cide/files/2314/3073/5287/Vivremacommune-questionnairecommunes-final-2014.04.14.pdf>.

⁴ Alors que les lois cantonales ciblent généralement les personnes entre 0 et 25 ans, elles utilisent souvent des limites d'âge différentes pour distinguer, le cas

échéant, les enfants et les jeunes. Certains textes législatifs et dispositifs (p.ex. services, dicastères, commissions) ciblent également des segments spécifiques de la population, tels que la petite enfance, les enfants en âge scolaire ou les jeunes.

⁵ L'envoi aux communes a été fait directement par le CIDE (pour les cantons de Fribourg, Neuchâtel, Valais et Vaud), par les associations de communes (canton de Genève) ou par les services cantonaux compétents (canton du Jura). Dans les cantons de Fribourg et du Valais, le questionnaire a été envoyé seulement aux communes de langue française. Les communes du Jura bernois n'ont pas été consultées.

types de communes seront distingués en fonction du nombre de résidents :

- très petites communes, en dessous de 1'000 habitants;
- petites communes, entre 1'000 et 4'999 habitants;
- communes de taille moyenne, entre 5'000 et 9'999 habitants;
- grandes communes, ou villes, avec 10'000 habitants ou plus.

Bien que les villes soient surreprésentées dans l'échantillon et que les très petites communes soient légèrement sous-représentées, l'échantillon représente de manière satisfaisante la diversité des réalités sociodémographiques romandes (v. Annexe II). Il inclut notamment des communes de taille différente, de tous les cantons et de presque tous les districts. Il inclut aussi des communes avec des caractéristiques socio-économiques distinctes (p.ex. centres urbains, communes pendulaires rurales, communes agricoles, communes touristiques), que nous avons classifiées suivant la typologie élaborée par l'Office fédéral de la statistique (OFS), ainsi que des communes pouvant compter sur des ressources fiscales par habitant différentes (v. Annexe III).

2.3. Méthodes d'analyse

Les données ont été analysées à l'aide des logiciels NVivo et Excel. L'utilisation de NVivo a notamment permis d'analyser conjointement les données quantitatives et les données qualitatives (p.ex. réponses aux questions ouvertes, entretiens face-à-face, documents officiels). L'analyse a impliqué, en particulier, l'identification des principaux thèmes des politiques locales en matière d'enfance et de jeunesse (v. Annexe IV) et la comparaison systématique des réponses en fonction de différentes caractéristiques des communes (p.ex. canton d'appartenance, taille, type, ressources fiscales) et/ou du profil des répondant-e-s. Les personnes qui ont participé à l'enquête l'ont fait sur une base volontaire et sous condition d'anonymat. Afin de préserver

leur identité, ce rapport ne fait donc référence qu'à leur rôle au sein des communes et/ou aux caractéristiques sociodémographiques de celles-ci.

2.4. Limites

Etant donnée la diversité des réalités locales et des politiques communales, ce rapport ne prétend pas à l'exhaustivité. S'il cherche à donner une vision d'ensemble des principales questions qui occupent les acteurs locaux, il est surtout descriptif et son niveau de généralité pourra décevoir plus d'un lecteur. Des publications plus approfondies viendront cependant compléter les résultats présentés ci-dessous.

L'analyse des données devra tenir compte des biais dans la composition de l'échantillon. Il est notamment probable, en raison du caractère volontaire de la participation au sondage, que les communes actives auprès des enfants et des jeunes et les opinions favorables à des interventions plus systématiques dans le domaine soient surreprésentées. La surreprésentation des villes et la sous-représentation des petites communes devront aussi être prises en considération, ceci d'autant plus que l'analyse statistique des données démontre que la taille joue un rôle très important, même si pas déterminant, dans les pratiques des communes. Les résultats de l'enquête seront ainsi présentés, le plus souvent, de manière à distinguer les perspectives de communes de taille différente. Finalement, la petitesse de certains sous-échantillons, tels que ceux de certains cantons ou catégories de répondant-e-s (v. Annexe II), réduit la validité et la pertinence de certaines comparaisons. Lorsque nous serons confrontés à de petits échantillons (inférieurs à 30), seules les différences les plus nettes seront donc prises en considération.

3. Un contexte en mutation

Deux évolutions majeures marquent le contexte dans lequel se développent les politiques communales. D'une part, l'émergence, dans le courant des dernières décennies, de l'enfance et de la jeunesse en tant que «problèmes sociaux». De l'autre, les transformations du paysage institutionnel, notamment suite aux fusions communales et aux changements dans la répartition des tâches entre cantons et communes.

3.1. L'ascension de l'enfance et de la jeunesse à l'agenda politique

Si, en Suisse comme ailleurs, les enfants et les jeunes ont longtemps fait l'objet d'interventions étatiques ciblées, notamment dans les domaines de la protection, de l'éducation ou de la politique familiale (Dafflon & Abatti, 2003; Knüsel, 1986), dès le milieu du XX^e siècle ils deviennent un enjeu politique de plus en plus central. Dans les années 1960, les évolutions sociodémographiques de la société (p.ex. urbanisation, migrations) et l'affaiblissement des instances traditionnelles de socialisation, telles que la famille ou l'école, transforment notamment la jeunesse en un véritable «problème social», conçu comme une question intergénérationnelle nécessitant des mesures visant à promouvoir l'intégration des jeunes dans la société adulte (Arnold, Bassand, Crettaz, & Kellerhals, 1971; Département fédéral de l'intérieur [DFI], 1973). D'après le groupe d'étude chargé en 1971 par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de faire des propositions dans le domaine, il ne s'agit cependant pas d'une problématique spécifique

aux jeunes, mais d'«un problème qui touche toute la société» (1973, p. 10) et qui nécessite «de donner à la jeune génération la possibilité de coopérer au renouvellement de la société et de mettre utilement ses forces créatrices au service du bien commun» (p. 51).

Depuis les années 1960, les mutations profondes et en grande partie interreliées de l'économie (p.ex. tertiarisation, globalisation, dérèglementation), de la famille et des relations de genre conduisent aussi à une implication accrue des deux parents sur le marché du travail et à une demande croissante de structures d'accueil permettant de concilier travail et vie privée (Bertozi, Bonoli, & Gay-des-Combes, 2005; Dafflon & Abatti, 2003). Ces transformations amènent aussi au développement de prestations étatiques visant à soutenir les familles dans leurs tâches éducatives et à garantir un cadre de vie adapté à leurs besoins (Dafflon & Abatti, 2003).

La Suisse, contrairement à d'autres pays européens (cf. Loncle, 2010), a renoncé à ce jour à développer une politique nationale dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. Le Conseil fédéral a notamment régulièrement insisté sur le rôle clé des cantons et des communes, qui seraient, de par leur proximité avec les réalités locales, mieux à même que la Confédération d'intervenir (cf. Département fédéral de l'intérieur, 2008, p. 19)⁶. Dans ce contexte, des politiques dites «de l'enfance et/ou de la jeunesse» ont vu le jour un peu partout en Suisse romande, d'abord dans les villes, qui ont traditionnellement agi avant les cantons dans le domaine, ensuite au niveau cantonal et finalement dans les communes situées hors des

⁶ Cette situation pourrait néanmoins évoluer. L'initiative parlementaire soumise en 2007 par Viola Amherd (07.402), qui vise à donner des compétences supplémentaires à la Confédération dans le domaine des politiques de l'enfance et de la jeunesse, a en

effet donné lieu à une ample consultation des parties prenantes. Une décision à ce sujet est attendue début 2015 (cf. Conseil national, 2013).

agglomérations. Ces développements s'accroissent notamment à partir des années 1990, avec la ratification par la Suisse de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) en 1997, l'adoption de plusieurs lois cantonales en la matière et la mise en place de dispositifs spécifiques (p.ex. services de l'enfance, délégué-e-s à l'enfance et/ou à la jeunesse) au niveau cantonal et communal.

Les politiques de l'enfance et de la jeunesse des cantons romands font généralement référence à la CDE et poursuivent, en gros, des objectifs similaires. Elles visent notamment à mettre en place des conditions favorisant le «développement harmonieux» des enfants et des jeunes⁷. Elles diffèrent cependant en ce qui concerne l'articulation des volets protection, prévention, promotion et participation et les liens établis entre les différentes politiques publiques (p.ex. politique familiale et politique de l'enfance et de la jeunesse). Bien que les politiques communales s'inscrivent dans le cadre des politiques cantonales respectives, les communes gardent une grande marge de manœuvre. La répartition des tâches entre cantons et communes, qui fait souvent intervenir des niveaux intermédiaires (p.ex. districts), varie également au niveau régional.

3.2. Transformations institutionnelles

Le paysage des politiques locales de l'enfance et de la jeunesse, à l'image de la structure fédérale suisse, est très morcelé. La population de Suisse romande, qui avoisine fin 2013 les 2 millions d'habitants, se distribue ainsi parmi plus

de 650 communes (v. Annexe II). Alors qu'environ la moitié des romands vivent aujourd'hui dans des villes de plus de 10'000 habitants, plus d'une personne sur cinq réside dans une commune de moins de 2'000 habitants.

Ce cadre institutionnel est en pleine mutation, notamment en raison de nombreuses fusions communales, qui peuvent parfois concerner plus d'une dizaine de communes à la fois⁸. Les fusions, qui aboutissent parfois à la création de communes d'un type nouveau, ayant la taille d'une petite ville mais avec une forte dispersion géographique, un habitat en prévalence rural et un style de vie pendulaire, ne vont pas sans influencer les ressources, les dispositifs et les priorités des communes concernées.

Les réformes de la répartition des tâches entre cantons et communes ont également une influence considérable sur plusieurs domaines qui touchent les enfants et les jeunes. Alors que les cantons ont globalement acquis, dans la dernière décennie, des compétences normatives supplémentaires en matière de politique sociale, d'éducation ou de santé, nombreuses tâches d'exécution (p.ex. bâtiments, gestion) incombent encore aux communes, notamment dans le domaine des écoles et des structures de la petite enfance. Si les villes ont pu négocier des arrangements qui leur permettent de garder ou d'augmenter leur marge de manœuvre décisionnelle et opérationnelle, les communes ont globalement perdu dans l'échange et se retrouvent aujourd'hui face à de nouvelles tâches souvent très onéreuses (Jacot-Descombes, 2011).

⁷ C'est ainsi, notamment, que les lois du canton du Valais (2001), de Fribourg (2006) et du Jura (2006) formulent leur objectif.

⁸ En 2013, par exemple, quinze petites ou très petites communes ont fusionné pour créer la nouvelle commune de Val-de-Ruz, dans le canton de Neuchâtel.

4. Des politiques à géométrie variable

L'enquête effectuée auprès des communes romandes souligne la diversité des approches en matière de politiques de l'enfance et de la jeunesse. Ce chapitre résume d'abord les points de vue des répondant-e-s au sujet de la situation des enfants et des jeunes et des objectifs des politiques. Il brosse ensuite l'état des lieux des priorités des communes, des dispositifs mis en place, des partenariats entre les différents acteurs et du dialogue entre les municipalités et leurs plus jeunes citoyens.

4.1. Enfance, jeunesse et politiques locales

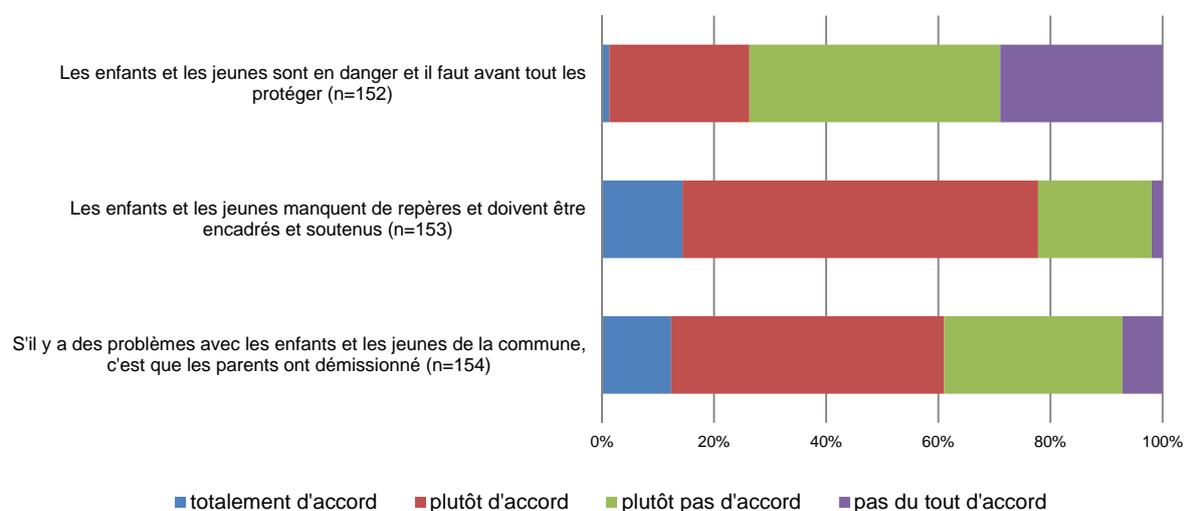
Les répondant-e-s au sondage divergent au sujet de la situation des enfants et des jeunes de Suisse romande et des politiques qui les concernent. Les divergences se manifestent, en particulier, par des clivages entre centres et périphéries et entre professionnel-le-s et élu-e-s.

Images de l'enfance et de la jeunesse

Les acteurs reconnaissent que certains enfants et jeunes sont exposés à des risques considérables, notamment en matière d'abus ou

de dépendances (cf. Département de la cohésion sociale et de la solidarité, 2013; Entretiens de projet, 2013, 2014). Comme le souligne la Figure 1, cependant, pour trois personnes sur quatre les enfants et les jeunes ne sont pas particulièrement en danger. Cette vision est très répandue chez les spécialistes de l'enfance et de la jeunesse, alors que les élu-e-s et les secrétaires communaux des très petites communes sont un peu plus pessimistes à ce sujet. Les personnes ayant participé au sondage soulignent en revanche, sans distinctions et à une très large majorité, que les enfants et les jeunes manquent de repères et qu'ils nécessitent encadrement et soutien. On considère ainsi, comme l'indiquent de nombreux documents officiels, que «[l]a jeunesse, source profonde d'énergie, requiert d'être canalisée en vue d'une construction saine de la personnalité appelée à devenir un citoyen responsable» (Ville de Sion, 2011, p. 5), ou que «les jeunes doivent pouvoir bénéficier d'un cadre clair à l'intérieur duquel ils peuvent expérimenter des projets» (Ville de La Chaux-de-Fonds, 2005, p. 7).

Figure 1: Images de la situation des enfants et des jeunes



Quant à savoir qui porte la responsabilité des difficultés des enfants et des jeunes, une majorité des personnes ayant participé à l'enquête considère que les problèmes des enfants et des jeunes sont à imputer aux parents, perçus comme démissionnaires. A ce sujet, il existe cependant une nette divergence entre, d'une part, les secrétaires communaux et les élu-e-s, en majorité enclins à responsabiliser les parents, et les spécialistes de l'action sociale ou de l'enfance et de la jeunesse, qui sont majoritairement en désaccord avec cette manière de concevoir le problème.

Les relations et le dialogue entre les communes romandes et leurs plus jeunes habitants ne vont pas sans problèmes. Ainsi, nombreuses personnes ayant participé à l'enquête font spontanément état d'incivilités et de vandalismes de la part des jeunes, ainsi que d'un manque de respect pour les structures mises à leur disposition. Les professionnel-le-s tendent cependant à nuancer ces propos. Une spécialiste souligne, en particulier, que le comportement des jeunes doit se comprendre en relation avec l'attitude des autorités et de l'administration communale:

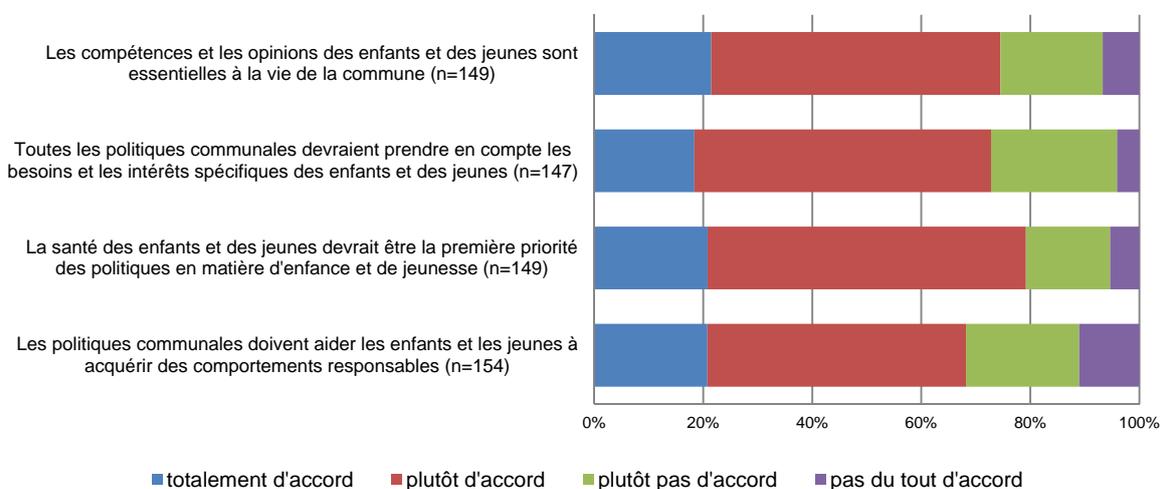
Ce que nous observons, c'est que lorsque nous mettons à disposition un espace

citoyen aux jeunes, même aux très jeunes, ils et elles l'occupent, de manière très mature, en ayant une très grande conscience de l'intérêt commun. Mais, pour cela, il est important que les institutions les suivent et les respectent pour rester crédibles.

Buts des politiques

A l'image du consensus qui entoure les objectifs inscrits dans les lois cantonales concernant les enfants et les jeunes, les répondant-e-s sont largement d'accord, bien que souvent pas totalement, sur les buts des politiques publiques dans ce domaine (v. Figure 2). Trois quarts d'entre elles et d'entre eux considèrent notamment que les compétences et les opinions des enfants et des jeunes sont essentielles à la vie de la commune et que toutes les politiques communales devraient prendre en compte les besoins et les intérêts des plus jeunes. C'est parmi les spécialistes des communes de taille moyenne ou grande qu'on trouve le plus large soutien à ces propositions, alors que le plus fort taux de désaccord est exprimé par les secrétaires communaux et les élu-e-s des petites communes agraires ou pendulaires.

Figure 2: Conceptions des politiques publiques



Quatre répondant-e-s sur cinq, sans distinction, considèrent que la santé devrait être un objectif central des politiques de l'enfance et de la jeunesse. Les personnes ayant répondu au sondage soutiennent aussi, bien qu'à une majorité un peu moins nette et avec une proportion non négligeable de fort désaccord, l'idée que les politiques locales devraient aider les enfants et les jeunes à acquérir des comportements responsables. C'est les répondant-e-s des très petites communes, et en particulier les secrétaires communaux, qui expriment le désaccord le plus marqué sur la nécessité de contribuer, par des politiques publiques, au développement de comportements responsables (presqu'une personne sur deux), alors que neuf spécialistes sur 10 soutiennent cette idée.

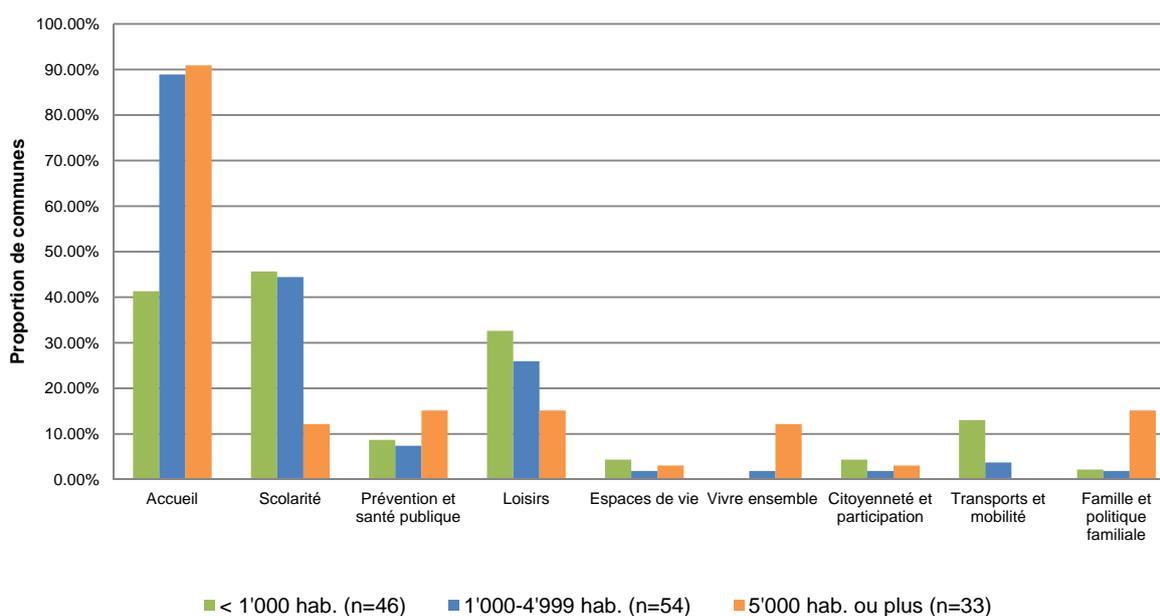
4.2. Priorités

Les communes romandes poursuivent des priorités thématiques distinctes pour ce qui est de l'enfance (0-12 ans) et de la jeunesse (13-24 ans). Celles-ci varient surtout en fonction de la taille de la commune.

Priorités dans le domaine de l'enfance

Comme le montre la Figure 3, l'accueil, qui comprend les structures de la petite enfance et l'accueil extra- et parascolaire, domine clairement l'agenda des communes de 1'000 habitants ou plus. Pour la majorité des communes de taille moyenne ou grande, la question apparaît si centrale qu'elle laisse peu de place aux autres thématiques concernant les enfants. Pour presque la moitié des communes de moins de 5'000 habitants, la scolarité – parfois associée, notamment pour les très petites communes, à la mise en place de transports scolaires – apparaît aussi comme un enjeu crucial. Les loisirs (p.ex. activités culturelles, places de jeu) semblent jouer un rôle plus important dans les petites municipalités que dans les communes moyennes ou grandes. Les questions de prévention (p.ex. détection précoce, médecine scolaire), de politique familiale (p.ex. soutien aux familles) et de vivre ensemble (p.ex. intégration, liens intergénérationnels) font aussi partie des priorités d'une minorité de communes.

Figure 3: Priorités dans le domaine de l'enfance (n=133)



Ces priorités pèsent lourdement sur les budgets communaux. Pour la majorité des communes, elles impliquent notamment de combler les lacunes dans le domaine de l'accueil en créant de nouvelles structures, telles que des crèches, des jardins d'enfants, des Unités d'accueil pour écoliers (UAPE) ou des structures d'Accueil pour enfants en milieu scolaire (APEMS). Le domaine de la scolarité implique aussi souvent des investissements considérables, notamment pour la construction de nouvelles écoles ou pour la rénovation des bâtiments existants. Quant aux loisirs, les investissements les plus onéreux concernent la création de places de jeu ou l'aménagement de centres d'animation.

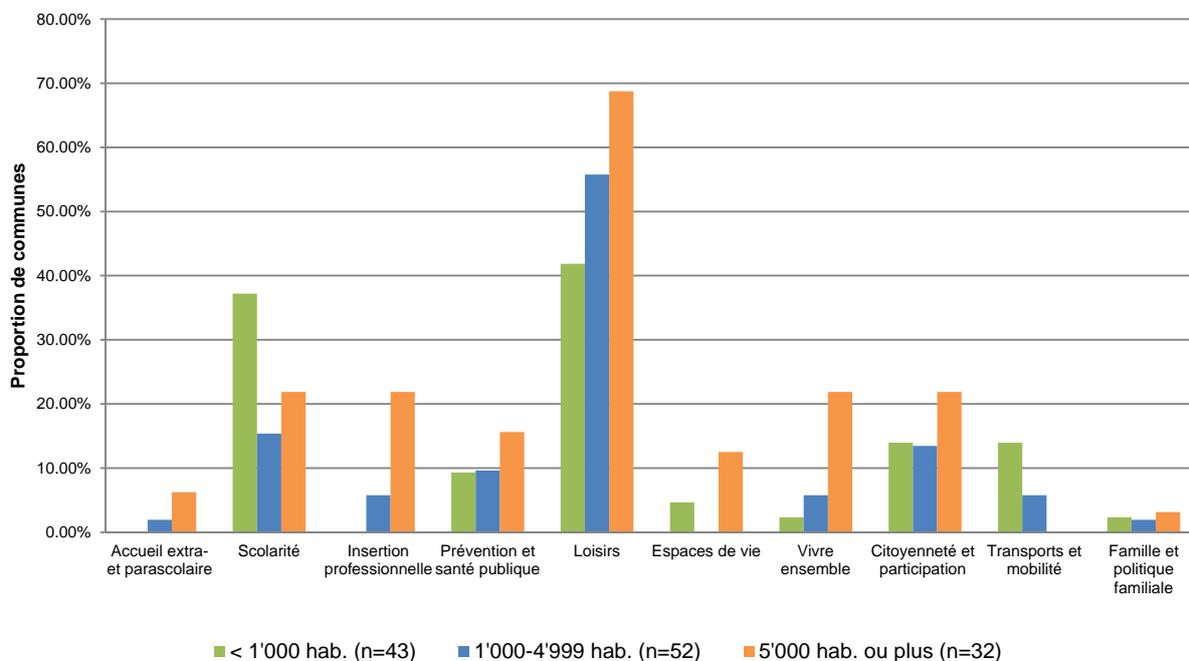
Priorités dans le domaine de la jeunesse

Contrairement à l'enfance, où le soutien aux loisirs occupe une place somme toute marginale dans les politiques communales, la promotion des activités extrascolaires, culturelles ou sportives occupe une place prépondérante dans

les mesures mises en œuvre pour les jeunes, et ce d'autant plus que la commune est grande (v. Figure 4). Les questions de citoyenneté (p.ex. éducation citoyenne) et de participation intéressent aussi une proportion non négligeable de communes, y compris de très petite taille. Si la scolarité secondaire est un domaine prioritaire pour deux très petites communes sur cinq, l'insertion professionnelle⁹, les espaces de vie (p.ex. espaces publics, logement) et le vivre ensemble font partie des priorités politiques de nombreuses communes de 5'000 habitants ou plus. Les entretiens menés dans le cadre de cette enquête suggèrent, en particulier, que plusieurs villes romandes développent aujourd'hui, parfois en tâtonnant et par des processus encore exploratoires, une réflexion au sujet de la relation entre politiques de jeunesse et urbanisme (Entretiens de projet, 2013, 2014).

En matière de politiques de la jeunesse, les investissements en infrastructures prennent une place moins prépondérante que dans le

Figure 4: Priorités dans le domaine de la jeunesse (n=127)



⁹ Bien que l'insertion professionnelle fasse partie des préoccupations de nombreuses communes, les compétences dans ce domaine sont surtout

cantonales et les communes ont souvent peu de moyens pour intervenir.

domaine de l'enfance. Bien qu'il faille parfois aménager ou créer de nouvelles structures (p.ex. salles de sports, centres de loisirs), il s'agit le plus souvent de développer le soutien aux sociétés locales s'occupant de la jeunesse, de culture ou de sport ou de développer des prestations telles que l'animation socioculturelle.

4.3. Dispositifs et réseaux

La conception et la mise en œuvre des politiques concernant les enfants et les jeunes au niveau communal impliquent souvent l'établissement de dispositifs spécifiques, ainsi que des collaborations et des partenariats avec une large palette d'acteurs publics, privés et semi-privés.

Dispositifs communaux

Environ 40% des communes ayant répondu au sondage ont mis en place des dispositifs destinés à concevoir et/ou mettre en œuvre des politiques concernant les enfants et les jeunes. La taille de la commune joue ici un rôle décisif. Ainsi, pratiquement toutes les villes possèdent des organes ou des commissions qui traitent des questions de l'enfance et/ou de la jeunesse, alors qu'aucune commune de moins de 500 habitants n'en dispose. Les résultats de l'enquête suggèrent, en particulier, que la création de dispositifs spécifiques s'intensifie et se diversifie de manière très significative lorsque les communes dépassent les 5'000 habitants¹⁰.

Lorsque les petites communes possèdent des organes dédiés à l'enfance et/ou à la jeunesse, il s'agit généralement de commissions qui traitent de questions concernant à la fois les enfants et les jeunes (p.ex. commission scolaire, commission enfance et jeunesse), ou de commissions thématiques plus larges, telles que les affaires sociales, le sport ou la culture. A

partir de 5'000 habitants, en revanche, la gestion des questions concernant les enfants et les jeunes se complexifie et se fait à travers une palette de plus en plus large de dispositifs ciblés, organisés notamment en fonction de l'âge (p.ex. service ou office de la jeunesse, service de la petite enfance, délégué-e à l'enfance et/ou à la jeunesse). Il importe aussi de noter que lorsque les communes de taille moyenne ou grande décident de créer des services ou des commissions spécialisés, l'action de ces organes est, dans deux cas sur trois, orientée vers la jeunesse. Lorsque l'axe principal est l'enfance, les dispositifs tendent à se focaliser, souvent sous la forme d'organes séparés, sur la petite enfance et sur les écoles.

Comme l'illustre la Figure 5 (page suivante), la taille de la commune influence aussi le développement d'outils de pilotage, notamment en matière de connaissances des besoins et de planification. Ainsi, si plus de deux villes sur trois disposent d'au moins une étude sur les besoins ou le bien-être de leurs jeunes citoyens, cette proportion descend à environ 20-30% pour les communes petites et moyennes, et est inférieure à 10% pour les très petites communes. De même, alors que quatre villes sur cinq possèdent des objectifs, des lignes directrices ou des stratégies dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse, c'est le cas seulement d'une petite et moyenne commune sur trois et de moins de 5% des très petites communes¹¹.

Bien que l'existence de services ou commissions dédiés à l'enfance ou la jeunesse joue un rôle dans la conduite d'études ou dans la gestion stratégique par objectifs, elle n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante. D'une part, certaines très petites communes ne possédant pas de dispositifs spécialisés ont

¹⁰ Le pourcentage de municipalités qui ont mis en place des dispositifs spécialisés passe d'environ 45% pour les communes entre 2'000 et 4'999 habitants à plus de 90% pour les communes entre 5'000 et 9'999 résidents.

¹¹ Au niveau régional, c'est dans le canton de Genève que les communes font un usage plus fréquent

d'objectifs, de lignes directrices et de stratégies concernant les enfants et les jeunes, alors que les communes valaisannes, et notamment les communes touristiques, ont mené proportionnellement plus d'études que celles des autres cantons.

conduit des études de besoins, ce qui montre que la taille et les ressources ne sont pas un obstacle insurmontable. D'autre part, presque la moitié des communes qui possèdent des dispositifs spécialisés n'ont pas conduit d'études sur l'enfance et/ou la jeunesse et environ un tiers d'entre elles ne disposent pas d'objectifs, lignes directrices ou stratégie dans le domaine.

Les communes qui ne possèdent pas, ou pas encore, d'outils de pilotage expliquent l'absence de tels dispositifs de plusieurs manières (v. Figure 6). Une majorité d'entre-elles déclare ne pas avoir de ressources suffisantes pour élaborer de tels outils. Si les communes de petite taille sont surreprésentées parmi les municipalités qui disent manquer de ressources, on y trouve aussi des villes, des communes de taille moyenne et des communes à revenu fiscal

élevé (d'après l'indicateur simplifié de ressources, v. Annexe III).

De nombreuses communes, notamment de taille inférieure à 5'000 habitants, considèrent que les outils de pilotage élaborés au niveau cantonal sont suffisants. Pour une commune sur trois, et notamment pour les très petites communes, la situation des enfants et des jeunes ne requiert pas d'intervention de la part des autorités. Les petites et très petites communes ont aussi tendance à s'appuyer plus que les autres sur les outils de pilotage développés dans le cadre d'autres politiques, voire sur les outils mis en place au niveau intercommunal (p.ex. dans le cadre d'associations gérant les structures d'accueil ou s'occupant d'animation socioculturelle) ou sur les acteurs de la société civile.

Figure 5: Outils des pilotage selon la taille de la commune (n= 158)

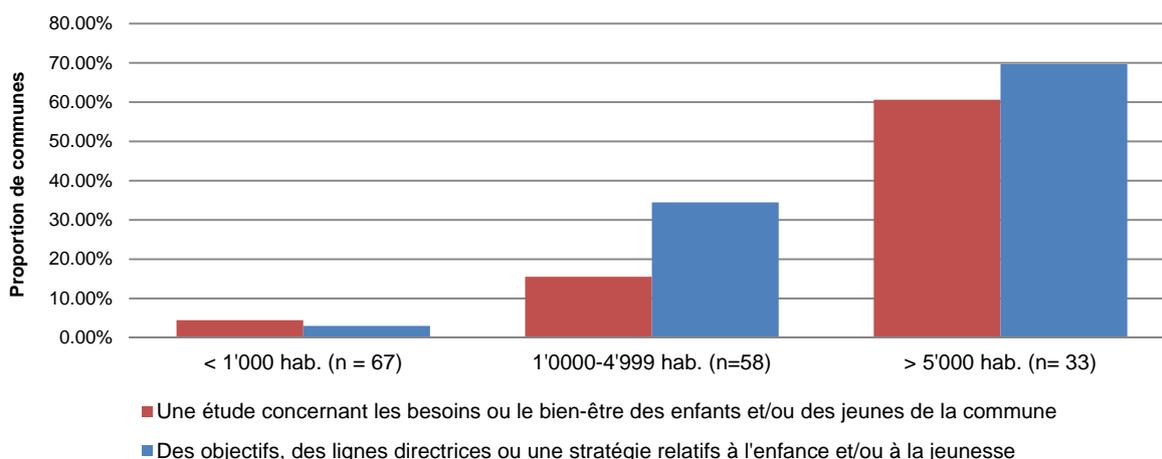
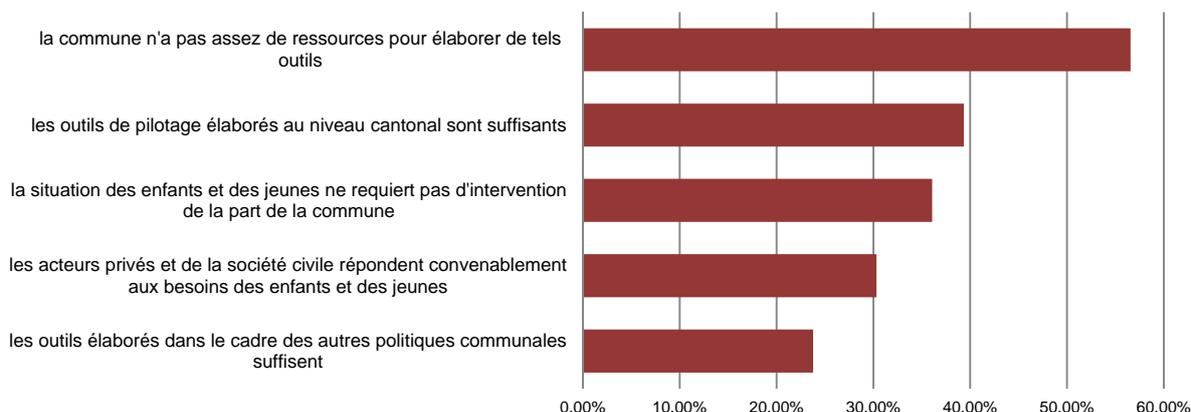


Figure 6: Justifications pour l'absence d'outils de pilotage (n=122)



Collaborations et partenariats

Les communes n'agissent pas seules en matière de politiques concernant les enfants et les jeunes. Elles collaborent fréquemment entre elles, avec des acteurs privés ou semi-privés et avec les cantons.

Collaborations intercommunales

En matière de politiques de l'enfance et de la jeunesse, la collaboration intercommunale est pratiquement la règle. La grande majorité des communes considère d'ailleurs qu'elle est «indispensable pour répondre aux besoins des enfants et des jeunes». Ainsi, quatre communes sur cinq collaborent – sous des formes différentes, telles que l'établissement d'une association intercommunale, le partage de structures ou de ressources humaines – avec d'autres communes. Ces collaborations touchent souvent plusieurs domaines de la politique communale, tels que l'accueil de jour (crèches, garderies, réseaux de parents d'accueil, structures d'accueil parascolaire), les centres scolaires, les transports, l'animation socioculturelle ou les loisirs (p.ex. infrastructures sportives, centres de rencontre, passeport vacances). Les collaborations intercommunales sont particulièrement fréquentes en ce qui concerne l'accueil, les loisirs et la scolarité. Sauf dans le domaine de l'école, où les petites et très petites communes collaborent entre elles plus que les autres (p.ex. centres scolaires, cantines, transports en commun)¹², les communes de taille moyenne ou grande sont proportionnellement plus enclines à établir des collaborations avec d'autres communes. En plus des loisirs et de l'accueil, ces communes collaborent notamment en matière de prévention et d'insertion professionnelle.

¹² En termes de scolarité, un point de basculement semble se trouver autour des 5'000 habitants. En dessous, les communes sont dans la nécessité de collaborer au niveau des centres scolaires. En dessus, et de manière décisive au-delà des 10'000 habitants, la taille de la commune permet souvent

Soutien aux acteurs privés et semi-privés

De nombreux acteurs privés et semi-privés sont actifs au niveau local dans le domaine de l'enfance et/ou de la jeunesse. Dans la grande majorité des municipalités, on trouve ainsi plusieurs organisations de la société civile, telles que celles qui s'occupent de culture, sport ou loisirs, ainsi que des églises ou paroisses. Si les associations de jeunesse sont aussi présentes dans beaucoup de communes, dans une minorité non négligeable d'entre elles, surtout de très petite taille, elles n'existent pas. Il en va de même pour les crèches, garderies ou autres établissements éducatifs gérés, entièrement ou partiellement, par des privés¹³. On constate également que, dans environ un tiers de communes, notamment de petite ou très petite taille, il n'existe pas d'associations de parents ou d'organisations professionnelles, telles que les associations qui regroupent les spécialistes de la santé ou de l'éducation.

Comme le montre la Figure 7 (page suivante), à l'exception de quelques rares cas, lorsqu'il existe des associations de la société civile, des organisations de jeunesse, des crèches et des paroisses, ces acteurs reçoivent un soutien communal. Ce soutien prend principalement une forme financière, mais il comprend aussi, notamment pour les communes de plus grande taille, des conseils et des aides logistiques. Les associations de parents et les organisations professionnelles semblent cependant faire exception, car elles ne reçoivent pas toujours d'aide communale et, lorsque c'est le cas, les aides financières occupent une place moins importante dans le dispositif de soutien.

Deux communes sur trois mènent des projets concrets en partenariat avec les acteurs privés et semi-privés. Presque la moitié de ces

l'établissement d'un centre scolaire communal, à la fois au niveau primaire et secondaire.

¹³ Dans presque un quart des communes en dessous de 2'000 habitants ayant répondu à l'enquête, il n'existe pas de structures de la petite enfance ou de l'enfance privées ou semi-privées.

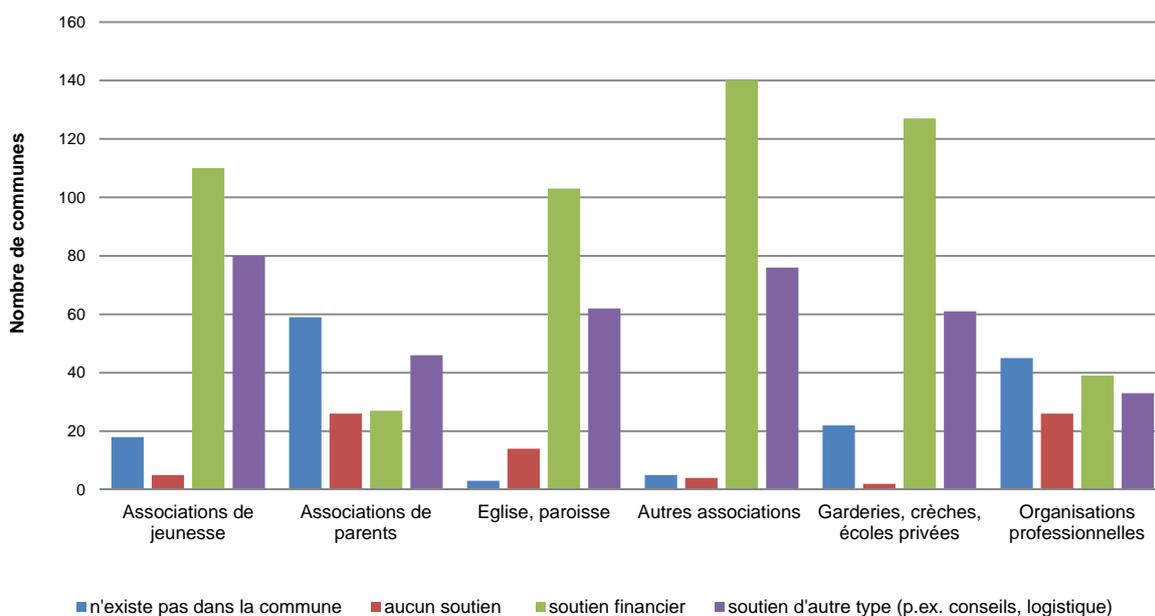
collaborations ont trait aux loisirs (p.ex. activités sportives ou culturelles menées avec les sociétés locales, animation des centres de rencontre), alors qu'environ un tiers concernent l'accueil de la petite enfance et/ou l'accueil extra-ou parascolaire. Les communes de taille moyenne et grande tendent à établir des partenariats plus nombreux et diversifiés que les petites communes, incluant par exemple les domaines de l'insertion professionnelle, de la parentalité, de l'intégration et de la citoyenneté.

Collaborations avec les cantons

Environ 40% des communes développent des collaborations concrètes (p.ex. partenariats, projets communs) avec les services cantonaux compétents en matière de politiques de l'enfance et de la jeunesse. Cette proportion est faible pour les très petites communes (moins de 20%) et augmente graduellement avec la taille de la municipalité, pour atteindre plus de 80%, en moyenne, pour les villes. Toutes les villes de plus de 30'000 habitants mènent, en particulier, plusieurs projets en commun avec le canton.

Les loisirs occupent une place centrale dans ces collaborations, suivis par l'accueil, la scolarité, la prévention, l'intégration et l'insertion professionnelle. Si ces thèmes correspondent, dans les grandes lignes, aux priorités communales, ils s'insèrent aussi dans l'agenda poursuivi par les autorités cantonales. Les projets relatifs à l'intégration se retrouvent ainsi, par exemple, surtout dans les cantons de Fribourg (p.ex. projet pilote «Communes sympas») et de Vaud (p.ex. système «Mini-PIC», relié au Programme d'Intégration Cantonal (PIC)). Les communes font aussi souvent appel au soutien d'organismes d'utilité publique financés par les cantons, tels que Jaiunprojet.ch (Vaud), qui promeut la participation et les projets des jeunes, la Fondation O2 (Jura), active dans le domaine de la prévention et de la santé, ou la Fondation Senso 5 (Valais), qui mène des projets dans le domaine de la promotion de la santé et de l'alimentation.

Figure 7: Soutien communal aux acteurs privés et semi-privés (n=165)



D'après cette esquisse des différents types de collaborations et de partenariats, le paysage des politiques locales concernant les enfants et les jeunes apparaît constitué d'un réseau complexe d'acteurs publics, privés et semi-privés, actifs au niveau communal, intercommunal ou cantonal et reliés entre eux par des relations plus ou moins étroites. Ces relations impliquent souvent une dépendance financière et, par là, un certain contrôle de la part des bailleurs de fonds sur la quantité et la qualité des prestations offertes. Le réseau d'acteurs, qui implique notamment l'échange d'information et d'expertise, devient plus dense dans les communes de taille moyenne ou grande, et en particulier dans les villes. Bien que les comparaisons intercantionales doivent être menées avec précaution, notamment en raison de la petitesse de certains échantillons cantonaux, il semble exister des différences non négligeables entre les cantons romands en matière de collaboration entre les acteurs impliqués dans les politiques concernant les enfants et les jeunes. En particulier, le canton de Genève semble présenter des dynamiques qui le distinguent des autres cantons (v. Encadré ci-dessous).

4.4. Dialogue, communication et participation

Lors d'un entretien, un élu d'une petite commune a observé, sur un ton presque résigné (Entretien de projet, 2014), que «la jeunesse n'est qu'un mot» dans le libellé du dicastère dont il a la charge, car il ne reçoit aucune sollicitation de la part des jeunes. Si cette réalité n'est pas généralisable, plus de neuf répondant-e-s sur 10 considèrent que les jeunes en dessous de 18 ans n'ont qu'un intérêt faible ou moyen pour la politique locale, ainsi que, d'ailleurs, pour la politique en général. Les jeunes de moins de 18 ans semblent ainsi avoir très peu d'interactions avec les élu-e-s ou les administrations communales. Bien que les prises de contact entre les jeunes et la commune (p.ex. au guichet, par courriel) soient un peu plus fréquentes dans les villes que dans les autres communes, dans la très grande majorité de cas elles sont au mieux occasionnelles. Quant à l'utilisation de moyens démocratiques, tels que les pétitions, les initiatives ou la récolte de signatures, elle est qualifiée d'«occasionnelle» par la moitié des villes et serait totalement

Encadré: Collaborations entre les acteurs dans le canton de Genève

Le sondage auprès des communes suggère l'existence d'une sorte de «spécificité genevoise» en matière de collaboration entre les acteurs impliqués dans les politiques concernant les enfants et les jeunes. Les communes genevoises semblent notamment collaborer plus fréquemment entre elles que celles des autres cantons romands. Elles semblent aussi disposer, en moyenne, d'un réseau d'acteurs privés ou semi-privés plus diversifié. Elles peuvent notamment compter, le plus souvent, sur des associations de la société civile, sur des associations de parents et sur des organisations professionnelles. Finalement, neuf communes genevoises sur 10 collaborent concrètement avec le canton, alors que dans les autres cantons cette proportion est d'environ une commune sur trois.

Comme l'a suggéré une spécialiste (Entretien de projet, 2015), la densité des collaborations entre les acteurs du canton de Genève pourrait être liée, du moins en partie, à l'institutionnalisation de la collaboration dans le domaine du parascolaire, notamment à travers le Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP), créé en 1994 et rattaché directement à l'Association des communes genevoises. L'existence de cet organe n'explique cependant pas la densité et la diversité du tissu associatif ni la fréquence des collaborations entre cantons et communes. Quels sont les facteurs qui expliquent l'apparente vitalité du tissu associatif genevois? A quoi doit-on le nombre élevé de projets menés conjointement entre canton et communes? Bien que les résultats de cette enquête ne permettent pas d'apporter des réponses concluantes à ces questions, ils suggèrent que la forte proportion de communes de grande taille dans le canton et leur rapprochement géographique au sein de l'agglomération genevoise pourraient également jouer un rôle dans la densité et dans le dynamisme du réseau d'acteurs concernés par l'enfance et la jeunesse.

absente dans 80% des communes en dessous de 10'000 habitants.

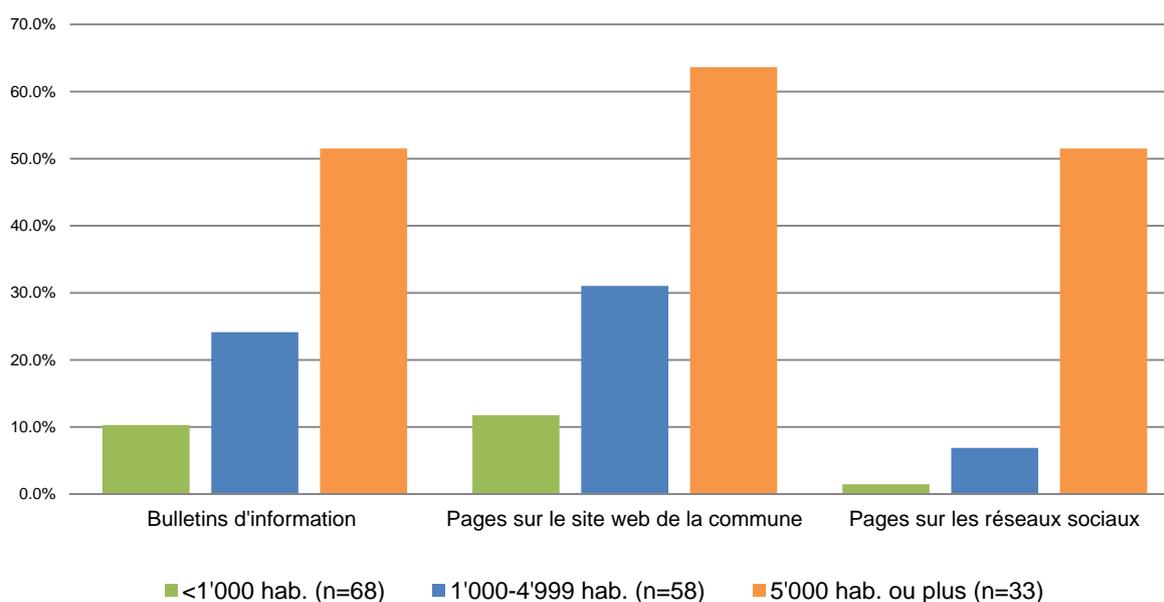
Dans ce contexte, les communes mettent en place de nombreux outils pour communiquer avec les enfants et les jeunes (v. Figure 8). Encore une fois, la taille joue un rôle prépondérant dans le type de moyens utilisés pour informer les plus jeunes ou entrer en contact avec eux. Ainsi, les petites communes ne disposent souvent pas d'outils de communication spécifiquement dédiés à ce segment de la population. Elles communiquent donc surtout par des canaux ciblant toute la population (p.ex. newsletters, bulletins, journaux, site internet) ou à travers les sociétés locales. A partir de 5'000 habitants, en revanche, au moins la moitié des communes met en place un ou plusieurs moyens visant à communiquer avec les enfants et les jeunes, avec un accent particulier, notamment dans les villes, sur la communication à travers les réseaux sociaux (p.ex. page Facebook).

Comme l'illustre la Figure 9 (page suivante), la proportion des communes qui entreprennent des démarches visant à écouter les enfants et les

jeunes et à mieux comprendre leurs besoins augmente avec le nombre de résidents. Deux constatations émergent des pratiques des communes dans ce domaine.

D'une part, les sondages ponctuels ou les journées de débat sont généralement plus utilisés que les formes de participation institutionnalisées, telles que les conseils et les parlements d'enfants ou de jeunes. Ces derniers sont utilisés surtout par les communes qui dépassent les 5'000 habitants, les petites communes mettant d'ailleurs en doute la pertinence de ces organes pour des municipalités de leur taille. Si les enfants et les jeunes sont rarement consultés par les petites communes, les initiatives de ces municipalités visant à sonder les opinions des plus jeunes ou de leurs parents sont loin d'être anecdotiques. Une commune d'environ 3'000 habitants a ainsi signalé avoir déjà mené plusieurs «sondages auprès des jeunes par des tout-ménages». Les petites communes touristiques ont aussi mené proportionnellement plus d'études que les autres.

Figure 8: Outils de communication mis en place par les communes (n=159)



D'autre part, l'âge semble influencer de manière très significative les possibilités de participation aux politiques communales. Ainsi, les enfants sont moins souvent consultés que les jeunes, et les consultations de parents constituent le moyen le plus fréquemment utilisé par les communes pour accéder aux besoins de leurs plus jeunes citoyens. Pourtant, questionné-e-s explicitement à ce sujet, 58% des répondant-e-s considèrent qu'il n'est pas suffisant de consulter les parents pour connaître les besoins des enfants et une petite majorité des communes (53%) se dit favorable à consulter les enfants et

les jeunes sur toutes les politiques qui les concernent.

La majorité des communes explique l'absence de dispositifs ou de démarches visant à consulter les enfants et les jeunes par une bonne connaissance, de la part des élu-e-s et des administrations, des réalités des enfants et des jeunes (v. Figure 10). Cette justification est mise en avant surtout par les petites et moyennes communes, qui soulignent, par exemple, que «[t]out le monde se connaît» ou que les sociétés locales «font sans doute office de lien entre adultes et jeunesse».

Figure 9: Démarches participatives (n=159)

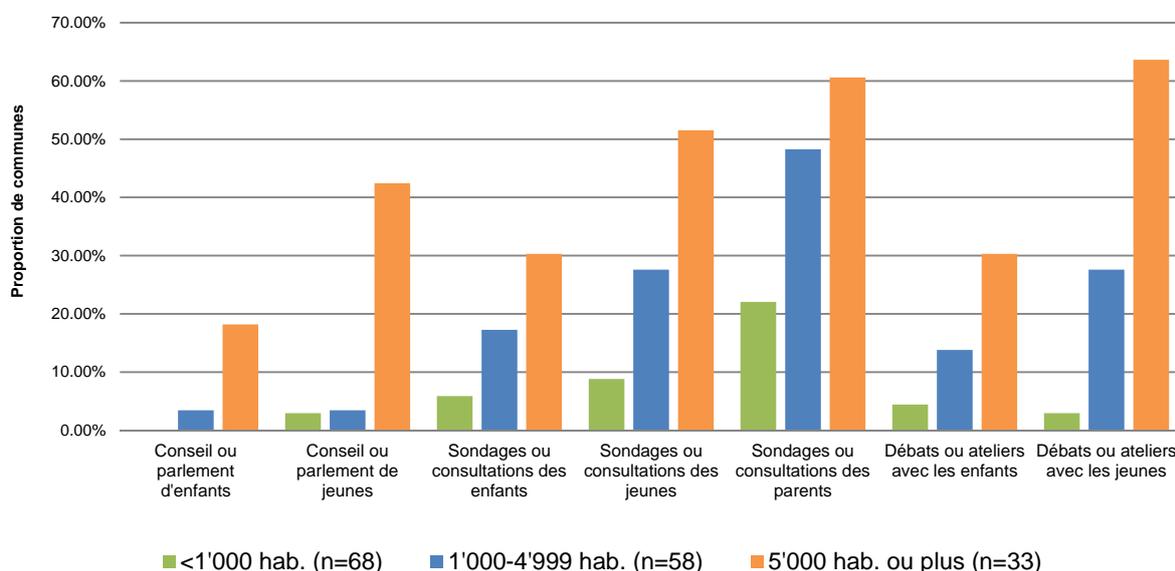
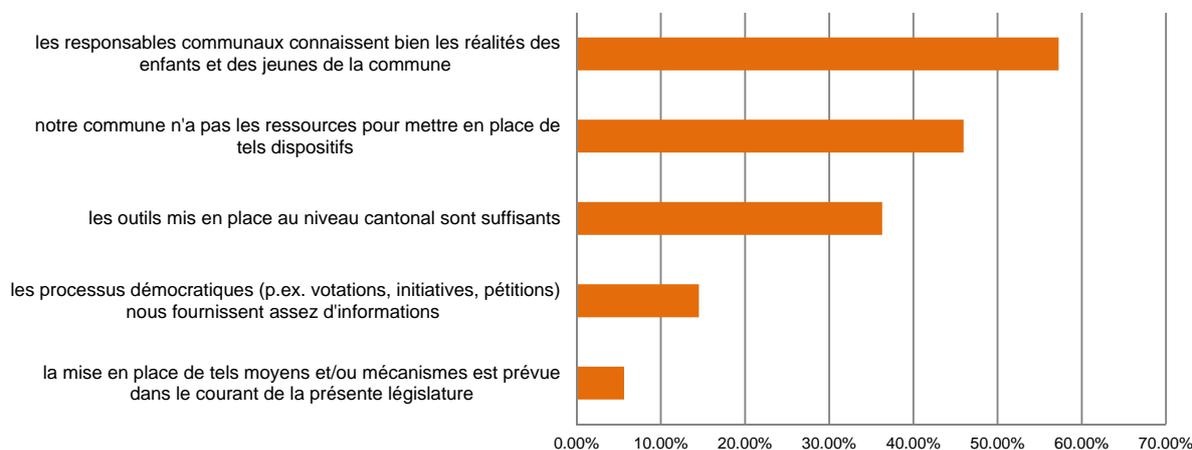


Figure 10: Justifications pour l'absence de démarches participatives (n=130)



Presqu'une commune sur deux, y compris des municipalités à revenu fiscal élevé ou très élevé, considère que les ressources à sa disposition ne sont pas suffisantes pour mettre en place des dispositifs spécifiques ou pour mener des consultations ponctuelles avec les enfants, les jeunes ou leurs parents. Pour une commune sur trois, les outils mis en place par le canton afin de mieux connaître les perspectives des jeunes suffisent à orienter la politique locale alors que, pour une minorité de communes, les processus démocratiques, tels que les pétitions, initiatives ou votations, fournissent des informations suffisantes sur la vie des enfants et des jeunes. Finalement, 5% des communes n'ayant pas mené de démarches participatives prévoient de les réaliser dans le courant de la présente législature.

5. Regards critiques et prospectifs

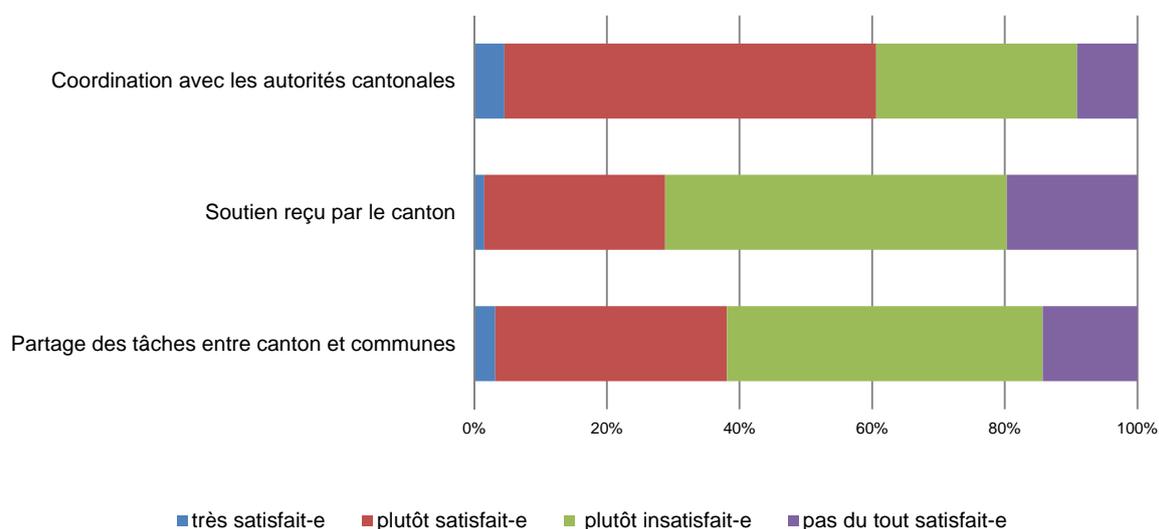
Alors que la majorité des participant-e-s à l'enquête, surtout dans les communes de taille moyenne et grande, se disent satisfait-e-s de leurs connaissances des besoins des bénéficiaires, de la capacité de leurs communes à concevoir et mettre en œuvre les politiques dans ce domaine, ainsi que de la coordination entre les différents instances communales concernées par l'enfance et la jeunesse, les positions sont souvent plus critiques vis-à-vis des cantons. De nombreuses personnes considèrent aussi qu'il faudrait en faire plus ou intervenir différemment dans certains domaines.

5.1. Les relations entre cantons et communes: un lieu de tensions

Bien que plusieurs personnes aient choisi de ne pas répondre aux questions concernant les

relations cantons-communes¹⁴ ou qu'ils aient tenu à préciser que leurs réponses à ce sujet constituent des «jugements subjectifs», le sondage offre des perspectives intéressantes sur les tensions qui caractérisent les rapports entre les autorités municipales et le canton. En effet, si les répondant-e-s sont largement satisfait-e-s de la coordination avec les autorités cantonales, il n'en va pas de même pour ce qui est du soutien reçu par le canton ou du partage des tâches (v. Figure 11). Presque trois quarts des répondant-e-s sont ainsi mécontent-e-s du soutien des services cantonaux compétents, cette proportion étant particulièrement élevée parmi les très petites communes (90% d'insatisfaction) et, surtout, chez les secrétaires municipaux.

Figure 11: Opinions au sujet des relations entre cantons et communes (n=65)



¹⁴ Le questionnaire comportait une série de questions évaluatives concernant la satisfaction des répondant-e-s au sujet de la coordination avec les autres acteurs (voir la question 24 du questionnaire à l'adresse: <http://unige.ch/cide/files/2314/3073/5287/Vivremaco-mmune-questionnairecommunes-final->

[2014.04.14.pdf](#). Alors que la très grande majorité des personnes a répondu à toutes les autres questions du sondage, la moitié a choisi de ne pas répondre à ces interrogations.

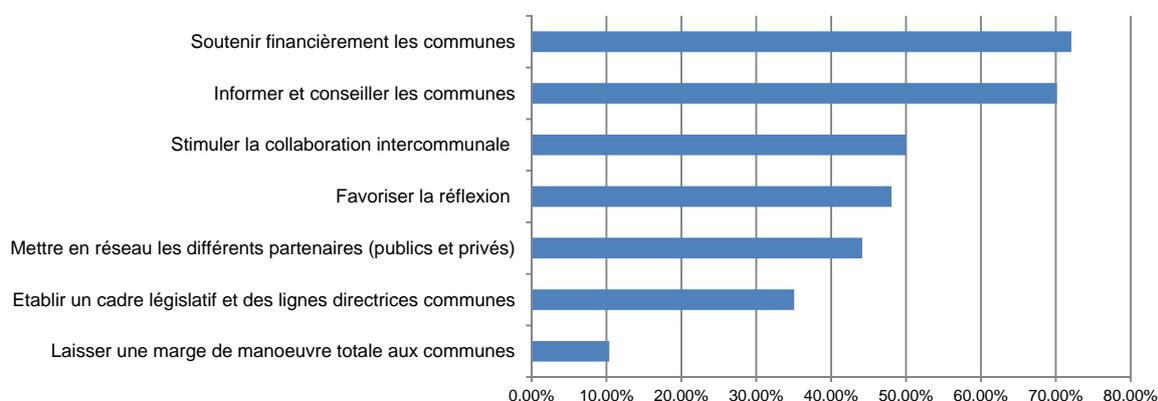
Le partage des tâches entre cantons et communes crée aussi beaucoup d'insatisfactions, notamment parmi les élu-e-s et les secrétaires communaux des petites et des très petites communes¹⁵. Celles et ceux qui se disent très satisfait-e-s du soutien cantonal et du partage des tâches sont, en revanche, issu-e-s des villes. Dans les petites communes, le niveau d'insatisfaction est légèrement plus élevé au sujet des tâches concernant les jeunes, alors que dans les communes avec plus de 5'000 habitants l'insatisfaction tend à être plus prononcée en ce qui concerne les tâches relatives à l'enfance.

La Figure 12 montre que la grande majorité des personnes ayant participé à l'enquête voudrait voir le canton assumer un rôle actif dans la conception et dans la mise en œuvre des politiques communales concernant les enfants et les jeunes. Pour une large majorité des répondant-e-s, les cantons devraient notamment fournir aux communes du soutien financier ainsi que des informations ou des conseils. Le soutien financier est en particulier plébiscité par les communes valaisannes, qui se prononcent en ce sens à plus de 90%. C'est en revanche dans le canton du Jura que les communes sont proportionnellement plus enclines à souligner le rôle d'information et de conseil (quatre communes sur cinq). Pour de nombreuses

communes, le canton devrait aussi stimuler la collaboration intercommunale, favoriser la réflexion au sujet des politiques concernant les enfants et les jeunes et/ou contribuer à la mise en réseau des différents acteurs (publics et privés) impliqués dans ces politiques. C'est dans le canton de Genève, où la collaboration entre les différents acteurs est déjà intense (v. Encadré, p. 18), que les communes sont plus favorables à une intervention cantonale visant à stimuler ces collaborations (83%). En Valais, en revanche, les communes sont comparativement moins en faveur d'un soutien cantonal dans ce domaine (28%), alors qu'une commune sur deux préfère une intervention cantonale afin de mettre en réseau les acteurs publics et privés.

Environ un tiers des répondant-e-s considère que le canton devrait jouer un rôle dans l'établissement d'un cadre législatif et de directives communes. C'est dans les cantons de Neuchâtel et de Genève, où des nouvelles lois sur l'enfance et la jeunesse sont en gestation, que les communes sont plus favorables à l'intervention législative de la part du canton (plus de 50%), alors qu'au Valais, qui a été le premier canton à adopter une loi unique dans ce domaine (2000), elles le sont le moins (17%). Finalement, une commune sur 10 considère que le canton devrait laisser une marge de manœuvre totale aux communes.

Figure 12: Rôles des cantons (n=155)



¹⁵ Les communes valaisannes sont proportionnellement plus satisfaites que les autres en termes de soutien et de partage des tâches. Les taux

d'insatisfaction plus élevés se retrouvent en revanche dans les cantons de Neuchâtel et Fribourg.

5.2. Changements souhaités

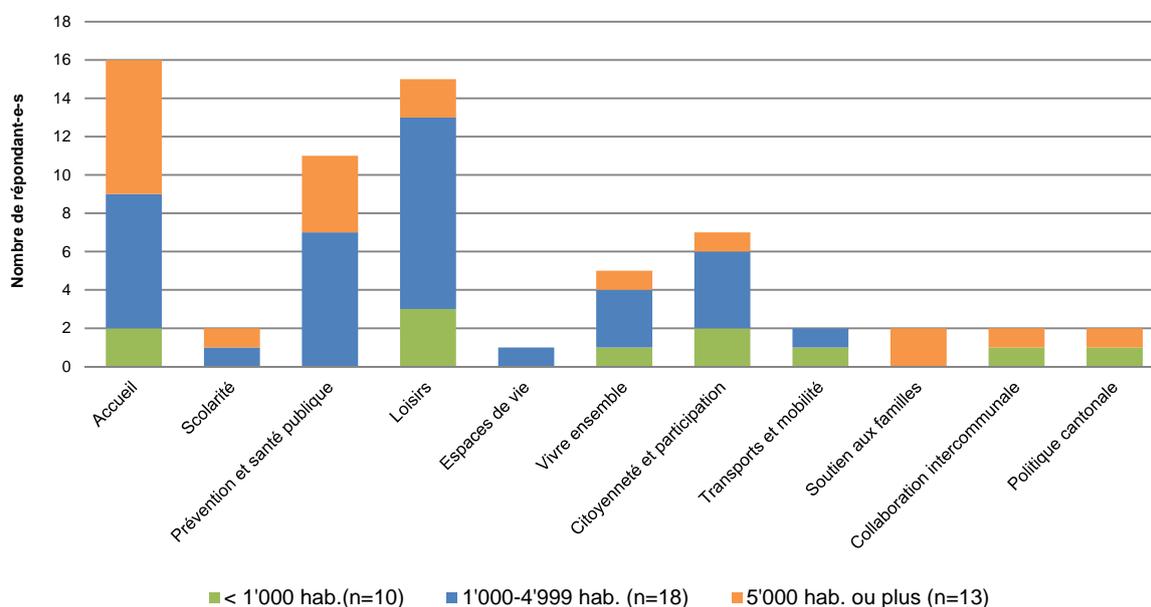
Parmi les personnes ayant répondu à l'enquête, une personne sur quatre envisage des modifications des politiques de l'enfance et de la jeunesse. Ces changements concernent des domaines d'action variés, tels que l'accueil, la scolarité, les loisirs, la citoyenneté, le vivre ensemble, le soutien aux familles ou la politique cantonale (v. Figure 13). Les responsables de l'administration, les élus et les élus des villes sont proportionnellement plus nombreux que les secrétaires communaux à envisager des possibles améliorations¹⁶.

L'accueil et les loisirs, domaines prioritaires pour de nombreuses communes, sont aussi les principaux thèmes dans lesquels des modifications sont souhaitées. Pour la grande majorité des répondant-e-s, il s'agit notamment d'augmenter l'offre de prestations (p.ex. plus de places d'accueil, de structures, d'animation

socioculturelle, d'activités extrascolaires). Certains soulignent, en revanche, la nécessité d'améliorer l'accès à la culture et aux sports, y compris en renforçant les transports publics.

A l'exception des très petites communes, les questions de prévention et de santé publique apparaissent comme un enjeu clé. Alors que, comme nous l'avons vu, leur place dans les priorités communales est somme toute marginale, nombreuses communes souhaitent renforcer leurs interventions dans ce domaine, notamment auprès des jeunes en difficulté, pour prévenir les dépendances ou en promouvant la mobilité douce et le sport. Pour plusieurs répondant-e-s, des améliorations seraient envisageables aussi dans les domaines de la citoyenneté (p.ex. participation à la vie de la commune) et du vivre ensemble (p.ex. intégration, liens intergénérationnels).

Figure 13: Domaines dans lesquels il faudrait intervenir plus ou différemment (n=41)



¹⁶ C'est dans le canton de Genève qu'on trouve la plus forte proportion de participant-e-s souhaitant modifier quantitativement ou qualitativement leurs interventions, alors que le taux d'indécis-es est

particulièrement élevé dans les cantons de Fribourg, Neuchâtel et Vaud (environ 30%).

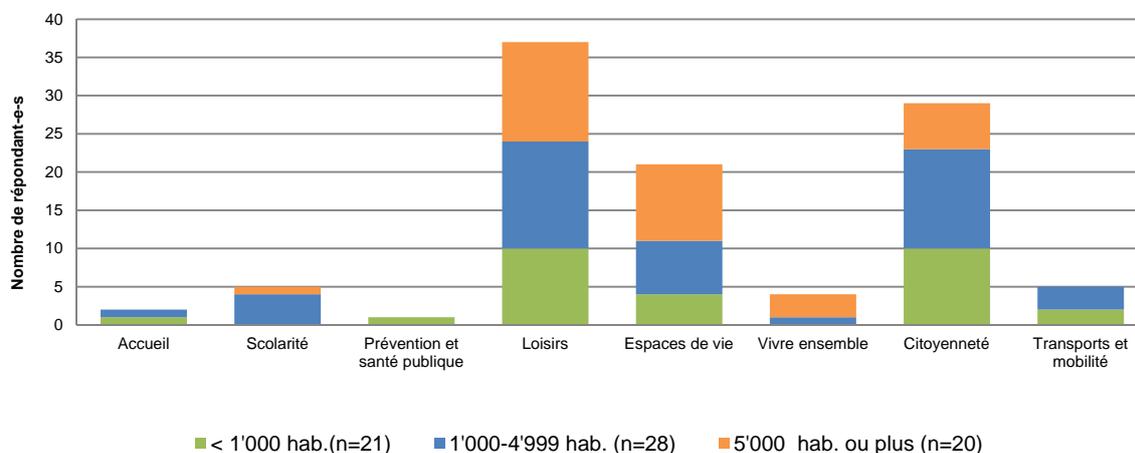
Quant à savoir s'il faudrait prendre mieux en compte les opinions des enfants et des jeunes dans la conception et dans la mise en œuvre des politiques, presque une personne sur trois est indécise, ce taux étant spécialement élevé parmi les secrétaires communaux et dans les très petites communes agricoles (autour de 50%). Parmi les personnes ayant un avis sur la question, trois sur cinq considèrent qu'il faudrait mieux prendre en compte les perspectives des enfants et des jeunes, le taux d'opinions favorables étant particulièrement élevé chez les chef-fe-s de service, les délégué-e-s à l'enfance et/ou à la jeunesse et les membres de l'exécutif. La proportion de répondant-e-s favorables à plus de participation est notamment très forte dans les centres urbains (90%) et dans les communes péri- ou suburbaines (75-80%).

Les principaux domaines dans lesquels une meilleure prise en compte des perspectives des enfants et des jeunes est souhaitée sont les loisirs, la citoyenneté et les espaces de vie (v. Figure 14). Les lieux de vie occupent une place particulièrement importante dans les préoccupations des communes de taille moyenne et grande. Ils sont aussi un domaine dans lequel les administrations et les élu-e-s divergent, deux spécialistes sur trois soulignant la nécessité d'une plus ample consultation des enfants et des jeunes dans ce domaine, contre un-e élu-e sur 10. Les élu-e-s souhaitent en

revanche plus de participation surtout dans la définition des activités et des espaces de loisirs (p.ex. places de jeu).

Une plus grande participation des jeunes aux différents domaines de la politique locale vise, pour la grande majorité des répondant-e-s, à accroître la pertinence des prestations fournies par la commune, notamment en permettant un ajustement plus adéquat entre les services et les besoins des bénéficiaires. Nombreuses personnes soulignent ainsi la nécessité d'étendre la participation à tous les domaines de la politique locale car, comme l'a écrit un membre de l'exécutif d'une très petite commune, «[l]es enfants et les jeunes ont un autre regard sur le monde des adultes, qui donnera des avis intéressants à prendre en considération pour certaines décisions». Pour un certain nombre de petites communes, la participation des jeunes est aussi un moyen d'éviter l'exode de la jeunesse: «[c]e sont les jeunes le futur [et] il est important qu'ils se sentent écoutés si on a envie qu'ils restent dans la commune». La participation sert cependant aussi des objectifs pédagogiques, tels que l'éducation à la citoyenneté, notamment pour les élu-e-s et les secrétaires communaux. Elle est ainsi un moyen de préparer les jeunes à leur vie d'adulte ou, comme l'a écrit une élue d'une petite commune valaisanne, de les «rendre conscients de leur place dans la société civile».

Figure 14: Domaines dans lesquels plus de participation des enfants et des jeunes est souhaitée (n=69)



6. Enjeux

Les résultats esquissés ci-dessus requièrent des analyses prudentes, notamment en raison de la diversité des contextes dans lesquels se développent les politiques locales. Les biais dans la composition de l'échantillon des répondant-e-s doivent aussi être pris en considération. Cette enquête permet néanmoins d'esquisser un premier état des lieux des politiques concernant les enfants et les jeunes en Suisse romande. Elle souligne avec force, en particulier, que loin de l'idée reçue selon laquelle, en dehors des villes et des municipalités dotées de dispositifs spécialisés, il n'y aurait pas de véritable politique de l'enfance et de la jeunesse (Entretiens de projet, 2013), l'enfance et la jeunesse font partie intégrante, bien qu'à des degrés différents et selon des conceptions variables, des politiques d'un nombre très important de communes romandes. Cette recherche offre aussi une vision d'ensemble des principaux enjeux politiques qui entourent les enfants et les jeunes. Trois questions seront abordées ici: le contenu des politiques, l'égalité des chances et les questions de participation et citoyenneté.

6.1. Contenu des politiques

Bien que les priorités thématiques, les dispositifs et les collaborations dont ce rapport fait état ne résument pas l'ensemble des interventions communales concernant les enfants et les jeunes, ils dessinent les contours des politiques locales en la matière et des questions qui préoccupent le plus les autorités municipales. Ils soulignent, en particulier, que l'enfance et la jeunesse occupent le plus souvent des domaines d'intervention différents et peu reliés entre eux, à la fois au niveau des dispositifs et des priorités. Alors que les politiques de l'enfance sont dominées par l'accueil pré- et parascolaire et, pour les petites communes, par la scolarité, la jeunesse est pensée surtout en termes de loisirs et, dans une moindre mesure,

de prévention et de démarches participatives. Il est ainsi difficile, y compris pour les acteurs eux-mêmes, de construire une vision d'ensemble des réalités des enfants et des jeunes, des interventions qui les concernent et des liens entre celles-ci.

De plus, la volonté affichée d'établir des liens entre politiques de l'enfance et de la jeunesse et politiques familiales (Entretiens de projet, 2013, 2014; cf. aussi la Loi sur l'enfance et la jeunesse du canton de Fribourg) se traduit, en réalité, par des politiques locales largement déconnectées et en tension. En s'occupant surtout de loisirs et de participation, les actions ciblant la jeunesse sont ainsi le plus souvent totalement coupées des questions concernant la famille, si ce n'est pour en appeler à la responsabilité des parents lorsque les jeunes présentent des comportements déviants. Quant aux politiques de l'enfance, le lien avec la politique familiale passe surtout par les structures d'accueil. L'accueil de jour est même considéré, par de nombreux responsables communaux, comme une composante des politiques familiales, au sens où il viserait principalement à permettre aux parents de concilier travail et vie privée (Entretiens de projet, 2013, 2014). Des voix s'élèvent cependant pour promouvoir une vision plus large dans le domaine de l'accueil. Un élu d'une petite commune s'insurge ainsi contre une politique de l'enfance qui ne reconnaît pas «la valeur éducative de la crèche» et qui consiste essentiellement à permettre aux parents de se «décharger des enfants» (Entretien de projet, 2014). Certes, souligne-t-il, la valeur éducative de l'accueil ne pourra être pleinement assurée qu'avec une formation plus poussée du personnel des structures concernées, ce qui requiert des ressources et une stratégie qui dépassent les frontières communales. Une spécialiste, qui relève le rôle préventif des politiques de la petite enfance et la nécessité de

comprendre les défis auxquels font face les familles, observe quant à elle que «le canton doit se mouiller» (Entretien de projet, 2014), car les communes peuvent difficilement assumer seules les défis complexes de ce domaine d'action publique.

Plus globalement, tout se passe comme si, dans l'acception la plus courante, les politiques de l'enfance et de la jeunesse se limitaient à des interventions sectorielles et ciblées, comme si, pour la majorité des communes, les interventions dans des domaines tels que le social, l'aménagement urbain, le logement, la mobilité ou l'emploi ne concernaient pas les enfants, les jeunes et leurs familles, ou n'avaient pas d'incidence significative sur leur vie de tous les jours. Les messages de plusieurs petites communes qui ont renoncé à répondre au sondage car elles considèrent qu'elles n'ont «aucune politique de ce genre» (E-mail, mai 2014) ou parce qu'elles ne possèdent «pas de structures particulières dans ce domaine» (E-mail, mai 2014) sont à ce titre particulièrement illustratifs. Nous sommes donc loin des politiques de jeunesse «transversales» ou «globales» prônées par certaines lois cantonales et par les spécialistes de l'enfance et de la jeunesse (Entretiens de projet, 2013, 2014), ainsi que de la «politique de société» préconisée, au début des années 1970, par les experts mandatés par le DFI (1973).

6.2. Egalité des chances

En soulignant la diversité des politiques locales en matière d'enfance et de jeunesse – qui concerne tous les domaines d'action publique, de l'accueil de jour aux loisirs, en passant par l'école, les transports scolaires, l'insertion professionnelle, la citoyenneté et les espaces de vie – cette enquête soulève la question de l'impact de ces différences sur la vie des enfants, des jeunes et des familles vivant dans des communes distinctes. Force est de constater, en effet, que le lieu de résidence, dont le choix est soumis à de nombreuses contraintes (p.ex. lieu de travail, revenu disponible, état du marché du

logement, politique du logement), joue un rôle déterminant dans la disponibilité de services de qualité et de réseaux de soutien au sein de la société civile.

D'une manière générale, les villes semblent jouir d'une situation privilégiée. Certes, de par leur rôle de centres, elles supportent souvent des charges que les petites communes n'ont pas, mais elles peuvent aussi souvent mobiliser des ressources financières et humaines conséquentes, des compétences spécialisées et des réseaux associatifs plus denses et diversifiés. Ceci se traduit, dans le sondage, par un niveau de satisfaction plus élevé des répondant-e-s issu-e-s des centres urbains, notamment en ce qui concerne l'efficacité des mesures, l'adéquation entre tâches et ressources et le partage des responsabilités entre cantons et communes. Non seulement les villes semblent avoir réussi à négocier avec les cantons respectifs un partage des tâches moins défavorable que les communes de plus petite taille (Jacot-Descombes, 2011), mais elles paraissent aussi recevoir proportionnellement plus de soutien de la part des services cantonaux compétents. De plus, dans un monde connecté – où l'accès à l'information dépend des réseaux et est, à son tour, la clé pour développer de nouvelles relations (Boltanski & Chiapello, 1999/2011, pp. 181-184) – le différentiel entre la capacité des villes et des plus petites communes à mobiliser les compétences nécessaires au développement des politiques risque de s'agrandir. Ces différences viennent s'ajouter à des disparités régionales, notamment en matière d'emploi, d'infrastructures et d'accessibilité des services, déjà très fortes et qui pénalisent les régions périphériques (Goebel & Eherensperger, 2009).

Certes, ces différences ne sont pas forcément synonyme d'inégalité des chances. Il ne s'agit pas non plus, ici, de défendre une uniformisation des politiques ou de plaider nécessairement pour plus d'intervention étatique ou associative. Il n'en reste pas moins, cependant, comme l'ont souligné plusieurs responsables (Entretiens de

projet, 2014), que des carences dans les politiques locales (p.ex. pénurie de structures de la petite enfance, absence de soutien aux parents, manque de lieux de rencontre) peuvent avoir des conséquences non négligeables sur la vie des familles, notamment de celles qui disposent de peu de ressources économiques, culturelles ou sociales (cf. aussi: Amiotte-Suchet & Poretti, 2014).

La diversité des politiques communales concernant les enfants et les jeunes souligne ainsi la nécessité de poursuivre la réflexion au sujet des mesures que les cantons et, le cas échéant, la Confédération, pourraient prendre afin de garantir l'égalité des chances inscrite dans la loi et dans la CDE. Les défis dans ce domaine, comme le soulignent de nombreux spécialistes, sont néanmoins de taille. En discutant le rôle subsidiaire des cantons, un responsable cantonal constate que «c'est paradoxalement [l]es [petites] communes qui sont le moins disponibles et le moins ouvertes à ce type de soutien» (Entretien de projet, 2014). Une personne qui connaît bien les réalités communales souligne, pour sa part, que les petites communes:

[en] ont déjà bien assez avec les nouvelles tâches et nouvelles obligations (...), en particulier l'accueil extrascolaire (...) [mais il] faut aussi savoir qu'il n'y a personne, à part des bénévoles ou des membres du Conseil communal, qui peut prendre la gestion d'un projet ! Il n'y a tout simplement pas de partenaire ou d'interlocuteur avec qui parler. Il n'y a même pas de dicastère auquel s'adresser (E-mail, janvier 2015).

Bien que le manque de ressources n'implique pas l'absence de politiques en matière d'enfance et de jeunesse, force est de constater qu'en dessous d'un certain seuil la capacité des communes à concevoir, planifier et conduire des politiques dans le domaine pose problème. Si les collaborations intercommunales permettent d'unir les forces afin d'offrir de plus amples services à la population, elles ne remplacent pas

une réflexion plus large au sujet du rôle des échelons supérieurs de l'Etat fédéral.

6.3. Participation et citoyenneté

Les questions de citoyenneté et la participation des enfants et des jeunes à la vie politique locale suscitent des attitudes ambivalentes ou, du moins, contradictoires. Alors qu'environ trois répondant-e-s sur quatre reconnaissent l'importance des compétences et des opinions des enfants et des jeunes pour la vie de la commune, seule une petite majorité des répondant-e-s s'accorde sur la nécessité de consulter les plus jeunes au sujet des politiques qui les concernent. De même, en dépit d'interactions et de processus de consultation souvent occasionnels et peu systématiques, nombreuses communes disent bien connaître les besoins de leurs plus jeunes citoyens et seulement deux communes sur cinq souhaitent accroître la participation des enfants et des jeunes à la politique locale.

La mise en perspective de ces résultats avec les priorités thématiques des communes suggère que l'âge joue un rôle fondamental dans le statut des enfants et des jeunes et dans leur implication dans la vie de la commune. Tout se passe, en particulier, comme si les enfants en dessous de 13 ans étaient situés de manière permanente en dehors de l'espace public, notamment au sein des familles, des lieux d'accueil ou des écoles. Mis à part quelques exceptions, surtout dans les villes, les communes dédient ainsi très peu d'attention à la présence des enfants en dehors des espaces qui leur sont spécifiquement destinés, ainsi qu'à leurs loisirs non organisés. Lorsque leur présence dans l'espace public est prise en compte, l'attention se porte le plus souvent sur la protection de leur intégrité physique et de leur vie (p.ex. sécurité routière) ou sur l'aménagement des places de jeu, lieux qui leur sont spécialement dédiés et qui réduisent leur existence dans la cité, en quelque sorte, à la dimension ludique. Les politiques visant à intégrer les enfants dans une conception plus

large de la cité, englobant notamment l'habitat, l'aménagement du territoire et les relations intergénérationnelles, sont ainsi rares et, souvent, dans un état embryonnaire.

Si l'absence de considération pour la présence des enfants dans la cité peut partiellement se comprendre, notamment dans le cas des enfants en très bas âge, elle est manifestement plus problématique pour les enfants en âge scolaire, qui sont souvent amenés à utiliser les espaces publics, seuls ou accompagnés, pour leurs déplacements et pour leurs activités. De plus, comme l'ont montré de nombreuses études (cf. James, 2009; James, Jenks, & Prout, 1998; Mayall, 2000; Qvortrup, Bardy, Sgritta, & Wintersberger, 1994; Matthews, Taylor, Sherwood, Tucker, & Limb, 2000), en dépit des liens étroits qui unissent les enfants à leurs parents, le point de vue des enfants ne se confond pas avec celui des adultes: il constitue une perspective originale et unique sur le monde, ainsi que sur les besoins et les aspirations de la frange la plus jeune de la population. La proximité avec les habitants, souvent mobilisée par les autorités pour expliquer l'absence de consultation ou de démarches participatives, peut donc difficilement fournir des informations fiables sur la situation des enfants.

Quant aux jeunes, leur présence dans l'espace public semble aller de soi – elle correspond notamment à la perception d'une autonomie et d'une indépendance plus grandes que celles des enfants – mais elle n'implique pas forcément une réflexion visant à les intégrer à la cité. Au contraire, les débats autour des politiques de jeunesse visent fréquemment à prévenir des comportements à risque, à contrôler les jeunes déviants (p.ex. lutte contre les «incivilités»), à sensibiliser les jeunes à leurs responsabilités ou à limiter leur visibilité dans l'espace public, notamment par le développement d'activités de loisirs organisées et par la mise en place de lieux qui leur sont spécialement destinés (p.ex. centres d'animation, skateparks). Certes, certain-e-s professionnel-le-s soulignent que ces

lieux tendent souvent à devenir des «ghettos» (Entretien de projet, 2013) et qu'ils servent rarement de lieux d'intégration. Les mesures visant à mettre en place des structures séparées et à soutenir les loisirs organisés n'en constituent pas moins l'essentiel des politiques mises en place par la grande majorité des communes, notamment de petite taille. Les expériences de certaines villes, qui ont commencé à intégrer les enfants et les jeunes dans les réflexions concernant l'urbanisme (p.ex. mobilité, aménagement des quartiers, éclairage) et le vivre ensemble, sont à ce titre particulièrement intéressantes. Bien que faisant face à certaines résistances, notamment dues à des logiques administratives qui privilégient les processus hiérarchiques et segmentés aux synergies «transversales», ces expériences soulignent en effet la pertinence de la prise en compte des perspectives des jeunes dans le cadre d'une réflexion sur la vie dans la cité (Entretiens de projet, 2013, 2014).

En matière de participation des jeunes à la vie politique locale, le paysage romand est aussi particulièrement contrasté. Dans les petites et très petites communes, les expériences tendent à se concentrer sur l'intégration des jeunes adultes dans la vie politique (p.ex. promotions citoyennes, mobilisation politique). Dans la dernière décennie, de nombreuses communes de taille moyenne ou grande ont, quant à elles, développé des dispositifs plus ou moins structurés visant à promouvoir la participation des jeunes à la vie locale, notamment par l'institution de commissions, conseils ou parlements de jeunes ou d'enfants. Bien que certains de ces organes aient fait les preuves de leur pertinence, contribuant aux débats politiques sur des sujets tels que l'éducation ou la discrimination, ces dispositifs ont souvent des succès mitigés et leur durabilité au-delà de la génération de jeunes qui a contribué à les mettre sur pied est souvent précaire (Entretiens de projet, 2013, 2014). Surtout, les thématiques abordées par ces organes sont souvent circonscrites à des sujets peu controversés qui

concernent certains groupes de jeunes, comme la création de skateparks ou de salles multisports, les événements festifs ou les projets promus par des organisations de jeunesse, reproduisant ainsi la vision dominante et étroite du contenu des politiques de l'enfance et de la jeunesse (cf. Poretti, 2013).

En plaidant pour une plus large inclusion des enfants et des jeunes dans la vie de la cité il ne s'agit pas de nier que les jeunes aient parfois besoin de se retrouver loin du regard des adultes, ni de contester l'utilité des places de jeu, des infrastructures sportives, des loisirs organisés ou des centres de rencontre. Si ces activités et ces services attirent aujourd'hui beaucoup d'enfants et de jeunes c'est que, d'une manière ou d'une autre, ils répondent à un besoin. Il s'agit en revanche, d'une part, de souligner la nécessité de mener une réflexion plus large au sujet des expériences de vie que nous voulons offrir aux plus jeunes, par l'aménagement (ou non) des espaces que nous

partageons (ou non) avec eux. De nombreux travaux (cf. Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, 2005; Muri Koller, 2010; United Nations Children's Fund, 2005) ont relevé, en particulier, que les espaces de vie contemporains, souvent bâtis autour des besoins de mobilité des adultes ou en fonction de considérations sécuritaires, offrent aux enfants de moins en moins de possibilités d'exploration et/ou d'expérimentation non contrôlées (p.ex. forêts, champs, terrains vagues). D'autre part, il semble indispensable d'intégrer dans les réflexions autour des politiques de l'enfance et de la jeunesse, comme le font certain-e-s professionnel-le-s, la possibilité qu'une réponse aux problématiques qui touchent les enfants et les jeunes ne passe pas par des politiques sectorielles qui les séparent du monde des adultes, mais plutôt par des mesures qui concernent toute la population et, en particulier, notre manière de vivre ensemble.

7. Conclusions

Cette enquête souligne la richesse et la diversité des politiques locales concernant les enfants et les jeunes. Elle en dessine aussi les contours, circonscrits la plupart du temps aux domaines où la présence des enfants et des jeunes est la plus évidente: écoles, structures d'accueil, loisirs organisés. Bien que de nombreuses voix s'élèvent, notamment parmi les spécialistes, pour appeler à des approches «transversales», l'enfance et la jeunesse peinent à être pensées comme un enjeu qui dépasse les enfants et les jeunes et qui implique des ajustements aussi dans d'autres domaines de la vie communale, tels que la politique familiale, l'urbanisme, le logement ou la participation citoyenne. La diversité des approches en matière d'enfance et de jeunesse apparaît aussi comme un facteur potentiel d'inégalités. Dans le système fédéraliste suisse, en effet, le lieu de résidence détermine de manière décisive l'accès à des services publics de qualité et à des réseaux associatifs. Finalement, en dépit des efforts de nombreux acteurs publics et privés afin de faire participer les enfants et les jeunes à la vie locale, les attitudes envers la participation des enfants et des jeunes sont contradictoires et l'enfance et la jeunesse apparaissent largement coupées du politique.

Si cette enquête permet d'esquisser une vision d'ensemble des politiques communales de l'enfance et de la jeunesse, elle ne nous dit rien

sur les réalités quotidiennes des enfants et des jeunes, sur le nombre de jeunes qui bénéficient effectivement des services communaux, ni sur la qualité ou l'efficacité de ceux-ci. L'enquête s'ouvre aussi sur de nouvelles questions. Quels sont les dispositifs les plus adaptés pour des communes de taille différente? Comment éviter que les disparités de taille, de ressources ou de compétences, qui sont souvent cumulatives, ne contribuent à renforcer les inégalités entre les enfants et les jeunes qui grandissent dans des communes différentes? Comment expliquer les attitudes ambivalentes au sujet de la participation des enfants et des jeunes? Plus fondamentalement, comment résoudre la tension entre des politiques sectorisées, qui par leur nature même tendent à confiner les enfants et les jeunes dans un domaine politique séparé, et l'ambition d'inclure les enfants dans la cité par des politiques «transversales»?

Les réponses à ces questions surgiront, cela pourrait difficilement en être autrement, du dialogue entre tous les acteurs concernés, au niveau communal, cantonal et fédéral. Elles devront aussi, fort probablement, faire l'objet de recherches additionnelles. Nous espérons néanmoins que les résultats esquissés ci-dessus contribueront à nourrir la réflexion autour des politiques publiques concernant les enfants et les jeunes et, plus largement, autour de la place que notre société réserve aux plus jeunes.

Références bibliographiques

- Amiotte-Suchet, L., & Poretti, M. (2014, avril). Travail, famille et relations de genre dans les petites entreprises familiales en zone rurale. Programme National de Recherche 60, «Egalités entre hommes et femmes». Genève, Suisse: Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement.
- Arnold, P., Bassand, M., Crettaz, B., & Kellerhals, J. (1971). *Jeunesse et société. Premiers jalons pour une politique de la jeunesse*. Lausanne, Suisse: Payot.
- Bertozzi, F., Bonoli, G., & Gay-des-Combes, B. (2005). *La réforme de l'Etat social en Suisse. Vieillesse, emploi, conflit travail-famille*. Lausanne, Suisse: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Boltanski, L., & Chiapello, E. (1999/2011). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Commission fédérale pour la jeunesse (2000). *Fondements d'une politique de l'enfance et de la jeunesse. Conception de la Commission fédérale pour la jeunesse*. Berne, Suisse: Commission fédérale pour la jeunesse.
- Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (2005). *... et puis la journée est finie! Temps libre, espaces libres et mouvement pour les enfants et les jeunes*. Berne, Suisse: Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ).
- Conseil national (2013). *Initiative parlementaire. Loi fédérale sur l'encouragement et la protection de l'enfance et de la jeunesse. Base constitutionnelle*. Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, Berne, Suisse.
- Dafflon, B., & Abatti, R. (2003). *La politique familiale en Suisse: enjeux et défis*. Lausanne, Suisse: Réalités sociales.
- Département de la cohésion sociale et de la solidarité (2013). *Conférence de presse. 2014, Année de l'enfance. Grandir en ville*. Présentation non-publiée. Genève, Suisse: Ville de Genève.
- Département fédéral de l'intérieur (2008). *Pour une politique de l'enfance et de la jeunesse. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Janiak (00.3469) du 27 septembre 2000, Wyss (00.3400) du 23 juin 2000 et Wyss (01.3350) du 21 juin 2001*. Berne, Suisse: Département fédéral de l'intérieur (DFI).
- Département fédéral de l'intérieur (1973). *Réflexions et propositions concernant une politique suisse de la jeunesse. Rapport du groupe d'étude du Département fédéral de l'intérieur pour les problèmes relatifs à une politique suisse de la jeunesse. 16 juillet 1973*. Berne, Suisse: Département fédéral de l'intérieur (DFI).
- Goebel, V., & Eherensperger, Y. (2009). *Les disparités régionales en Suisse. Indicateurs clés*. Office fédéral de la statistique. Neuchâtel, Suisse: Office fédéral de la statistique (OFS).
- Jacot-Descombes, C. (2011). Réformes de répartition des tâches cantons-communes en Suisse. Des tâches à la carte pour les communes? Dans J.-F. Savard, & J.-P. Villeneuve (Dir.), *Les défis de la gouvernance multi-niveaux, exemples du Canada et de la Suisse*. Québec, Canada: Presses Universitaires du Québec.
- James, A. (2009). Agency. Dans J. Qvortrup, Corsaro, W.A., & Honig, M.S. (Eds.) *The Palgrave handbook of Childhood studies* (pp. 34-45). Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

- James, A., Jenks, C., & Prout, A. (1998). *Theorizing childhood*. Cambridge: Polity Press.
- Knüsel, R. (1986). Genèse de l'Etat social' en Suisse au XIXe siècle. Dans P. Gilliard (Ed.), *Les défis de la santé. Les coûts de l'assurance*. Lausanne, Suisse: Réalités sociales.
- Loncle, P. (2010). *Politiques de jeunesse. Les défis majeurs de l'intégration*. Rennes, France: Presses Universitaires de Rennes.
- Matthews, H., Taylor, M., Sherwood, K., Tucker, F., & Limb, M. (2000). Growing-up in the countryside: children and the rural idyll. *Journal of rural studies*, 16, 141-153.
- Mayall, B. (2000). The sociology of childhood in relation to children's rights. *The International Journal of Children's Rights*, 8, 243-259.
- Muri Koller, G. (2010). *Kinder und ihre Lebensräume*. Zürich, Schweiz: Paul Schiller Stiftung.
- Poretti, M. (2013, octobre). *Vivre ma commune. Etude préliminaire sur les Parlements de Jeunes communaux en Suisse romande. Réflexions et enjeux*. Rapport de travail. Sion, Suisse : Institut Universitaires Kurt Bösch (IUKB). Retiré le 5 mai 2015 de : https://www.unige.ch/cide/files/2014/3073/5367/Etude-preliminaire-sur-les-Parlements-de-Jeunes_04.05.2015.pdf.
- Qvortrup, J., Bardy, M., Sgritta, G., & Wintersberger, H. (Eds.). (1994). *Childhood matters*. Aldershot, Brookfield, United States, Hong Kong, Singapore, Sydney: Avebury.
- Schuler, M., & Joye, D. (s.d.). *Typologie des communes suisses: de 1980 à 2000*. Neuchâtel, Suisse: Office fédéral de la statistique (OFS).
- Service cantonal de la jeunesse (2011). *Soutien et promotion de la jeunesse dans le canton du Valais: l'heure du bilan dix ans après l'entrée en vigueur de la Loi cantonale en faveur de la jeunesse de 2001*. Sion, Suisse: Département de l'éducation, de la culture et du sport.
- Service vaudois de protection de la jeunesse (2012). *Résultats du sondage auprès des communes sur le soutien aux activités extrascolaires des enfants et des jeunes*. Lausanne, Suisse: Service vaudois de protection de la jeunesse.
- Ville de La Chaux-de-Fonds (2005). *Rapport d'information du Conseil communal relatif à la politique globale de la jeunesse. Au Conseil général de la ville de La Chaux-de-Fonds*. La Chaux-de-Fonds, Suisse.
- Ville de Sion (2011). *Politique jeunesse*. Sion, Suisse: Service des sports, de la jeunesse et des loisirs.
- United Nations Children's Fund (2005). *Cities with children. Child friendly cities in Italy. Innocenti Insight*. Siena, Italy: United Nations Children's Fund (UNICEF).

[Page laissée blanche intentionnellement]

Annexes

[Page laissée blanche intentionnellement]

Annexe I: Communes ayant participé au sondage

Le tableau ci-dessous indique, pour chaque canton et en ordre alphabétique, le nom des communes ayant participé au sondage et la respective population résidente. Les données sur les résidents sont tirées des statistiques de la population résidente permanente de l'Office fédéral de la statistique de 2013.

Tableau I.1: Communes ayant participé au sondage par canton

Canton	Commune	Population résidente (31.12.2013)
Fribourg	Avry	1'846
Fribourg	Broc	2'500
Fribourg	Bulle	20'818
Fribourg	Chapelle (Glâne)	262
Fribourg	Chénens	705
Fribourg	Corserey	390
Fribourg	Cressier	848
Fribourg	Gletterens	954
Fribourg	Gruyères	2'077
Fribourg	Hauteville	583
Fribourg	La Brillaz	1'805
Fribourg	Le Glèbe	1'238
Fribourg	Marly	7'914
Fribourg	Matran	1'566
Fribourg	Ménières	353
Fribourg	Murist	612
Fribourg	Neyruz	2'382
Fribourg	Pont-la-Ville	604
Fribourg	Riaz	2'251
Fribourg	Semsaies	1'347
Fribourg	Surpierre	325
Fribourg	Torny	871
Fribourg	Villars-sur-glâne	12'049
Genève	Aire-la-ville	1'117
Genève	Anières	2'349
Genève	Avusy	1'426
Genève	Carouge	20'625
Genève	Chêne-Bougeries	10'558
Genève	Confignon	4'371
Genève	Genève	191'446
Genève	Laconnex	602
Genève	Meinier	2'065
Genève	Plan-les-Ouates	10'257
Genève	Vernier	34'212
Genève	Veyrier	10'797
Jura	Basse-Allaine	1'272

Jura	Châtillon	453
Jura	Cornol	695
Jura	Courroux	3'149
Jura	Courtedoux	748
Jura	Damphreux	179
Jura	Delémont	12'180
Jura	La Baroche	1'178
Jura	Les Genevez	534
Jura	Lugnez	190
Jura	Mervelier	529
Jura	Mettembert	112
Jura	Porrentruy	6'778
Jura	Rocourt	161
Jura	Soubey	144
Jura	Soyhières	474
Jura	Val Terbi	2'620
Neuchâtel	Corcelles-Cormondrèche	4'676
Neuchâtel	Cressier	1'929
Neuchâtel	La Chaux-de-Fonds	38'688
Neuchâtel	La Chaux-du-Milieu	483
Neuchâtel	La Sagne	939
Neuchâtel	Le Cerneux-Péquignot	322
Neuchâtel	Le Landeron	4'512
Neuchâtel	Le Locle	10'425
Neuchâtel	Les Brenets	1'078
Neuchâtel	Les Planchettes	219
Neuchâtel	Milvignes	8'969
Neuchâtel	Neuchâtel	33'746
Neuchâtel	St-Aubin	2'407
Neuchâtel	Val-de-Ruz	16'164
Valais	Arbaz	1'143
Valais	Chalais	3'286
Valais	Chermignon	3'055
Valais	Evolène	1'728
Valais	Fully	8'176
Valais	Hérémente	1'376
Valais	Massongex	1'698
Valais	Monthey	17'107
Valais	Nendaz	6'117
Valais	Orsières	3'157
Valais	Saillon	2'362
Valais	Saint-Maurice	4'514
Valais	Saxon	4'990
Valais	Sierre	16'325
Valais	Troistorrens	4'338
Valais	Vernayaz	1'872
Valais	Vérossaz	678
Valais	Vétroz	5'403

Vaud	Agiez	290
Vaud	Arzier-Le Muids	2'441
Vaud	Belmont sur Lausanne	3'543
Vaud	Berolle	298
Vaud	Bière	1'509
Vaud	Bonvillars	512
Vaud	Bretonnières	232
Vaud	Burtigny	354
Vaud	Bussigny	8'164
Vaud	Chavannes-le-Chêne	274
Vaud	Chésèrex	1'228
Vaud	Coppet	3'082
Vaud	Corcelles-le-Jorat	440
Vaud	Corseaux	2'312
Vaud	Cottens	459
Vaud	Crans-près- Céligny	2'145
Vaud	Cremin	53
Vaud	Cuarnens	408
Vaud	Denens	672
Vaud	Dizy	225
Vaud	Ecublens	11'993
Vaud	Epalinges	8'930
Vaud	Eysins	1'397
Vaud	Faug	795
Vaud	Féchy	857
Vaud	Forel sur Lucens	151
Vaud	Founex	3'451
Vaud	Froideville	2'110
Vaud	Gilly	1'052
Vaud	Grandcour	822
Vaud	Grandson	3'202
Vaud	Gryon	1'239
Vaud	Henniez	266
Vaud	Jongny	1'448
Vaud	La Chaux	425
Vaud	La Praz	151
Vaud	La Tour-de-Peilz	10'986
Vaud	Lausanne	132'672
Vaud	Lavigny	899
Vaud	Le Vaud	1'230
Vaud	L'Isle	1'012
Vaud	Lonay	2'494
Vaud	Lutry	9'506
Vaud	Mauraz	52
Vaud	Mollens	291
Vaud	Montanaire	2'397
Vaud	Mont-la-Ville	349
Vaud	Noville	912

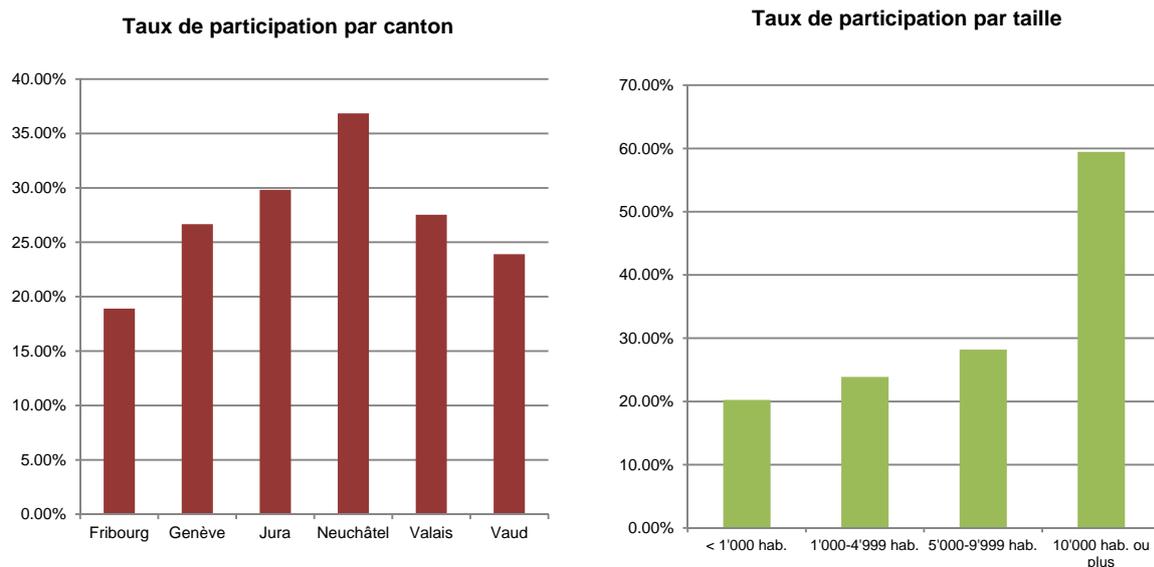
Vaud	Nyon	19'495
Vaud	Oppens	176
Vaud	Pailly	506
Vaud	Paudex	1'423
Vaud	Penthaz	1'675
Vaud	Prangins	3'967
Vaud	Premier	191
Vaud	Préverenges	5'171
Vaud	Renens	20'317
Vaud	Reverolle	343
Vaud	Rivaz	349
Vaud	Saint-George	959
Vaud	Saint-Prex	5'446
Vaud	Signy	463
Vaud	Suscévoz	195
Vaud	Syens	135
Vaud	Tévenon	742
Vaud	Treycovagnes	460
Vaud	Valbroye	2'839
Vaud	Vaulion	463
Vaud	Vevey	18'890
Vaud	Vich	759
Vaud	Villars-sainte-Croix	670
Vaud	Villarzel	404
Vaud	Vullyens	431
Vaud	Vully-les-Lacs	2'645
Vaud	Yverdon-les-Bains	28'874

Profil des participants au sondage

Bien que 183 personnes aient participé à l'enquête¹⁷, nous ne possédons les données sociodémographiques que pour 159 communes (24.3% des communes romandes). Les communes ayant répondu à l'enquête abritaient, fin 2013, 945'121 personnes, c'est-à-dire presque 50% de la population totale de la région. L'échantillon inclut aussi des communes de taille différente et de tous les cantons¹⁸. Si les villes sont clairement surreprésentées, nombreuses communes de taille moyenne ou petite ont aussi pris part au sondage. Le taux de participation des très petites et petites communes est cependant légèrement inférieur à la moyenne.

La plus forte représentation des communes de taille moyenne et grande s'explique, d'une part, par le fait qu'elles ont pu déléguer la tâche de répondre au questionnaire à des services administratifs spécialisés dotés de suffisamment de personnel. En effet, les petites et très petites communes ne peuvent généralement compter que sur les élu-e-s et les secrétaires communaux, personnes dont la charge de travail est souvent très importante. D'autre part, nombreuses petites communes ont informé l'IUKB par e-mail qu'en raison de leur petite taille elles n'auraient pas répondu au sondage car, dans les mots de l'une d'entre elles, «aucune politique de ce genre n'existe chez nous» (E-mail, mai 2014).

Figure II.2: Taux de participation par canton et par taille



Le Tableau II.1 résume les principaux indicateurs statistiques pour l'ensemble des communes romandes et pour l'échantillon des répondant-e-s. Le faible écart entre les valeurs de la moyenne, de la médiane et de l'écart-type des deux ensembles en ce qui concerne la population de moins de 25 ans et de moins de 18 ans, ainsi que pour la population jeune d'origine étrangère, indique que l'échantillon est représentatif des réalités sociodémographiques locales. L'échantillon représente aussi bien la diversité

¹⁷ La différence entre le nombre de répondant-e-s et le nombre de communes s'explique par le fait que dans plusieurs communes le sondage a été rempli par plus d'une personne, notamment par des responsables de différents services.

¹⁸ Le faible taux de participation dans les cantons de Fribourg et de Vaud peut s'expliquer par le fort pourcentage de très petites communes dans ces deux cantons et par le fait que les communes fribourgeoises avaient rempli un questionnaire semblable à l'attention des services cantonaux compétents en 2012.

des communes en termes de taille. Les indicateurs soulignent cependant que les communes de taille supérieure à la moyenne y sont surreprésentées.

Tableau II.1: Indicateurs statistiques des communes romandes et de l'échantillon

Indicateur		Communes romandes	Echantillon
Résidents	Population totale	1'945'429	945'121
	Nombre de cas	655	159
	Moyenne	2970.1	5944.2
	Médiane	965	1'347
	Ecart-type	10'118.4	19'178.5
	Coefficient d'asymétrie	13.5544514	7.76
	Maximum/Minimum	191'446/52	191'446/52
Population de moins de 25 ans	Moyenne	0.2985	0.2958
	Médiane	0.3021	0.296
	Ecart-type	0.0364	0.0302
	Maximum/Minimum	0.4736/0.1388	0.369/0.201
Population de moins de 18 ans	Moyenne	0.2117	0.2081
	Médiane	0.2133	0.209
	Ecart-type	0.033	0.0292
	Maximum/minimum	0.3073/0.083	0.274/0.12
Jeunes d'origine étrangère (0-25 ans)	Moyenne	0.1603	0.1781
	Médiane	0.1281	0.154
	Ecart-type	0.1174	0.1162
	Maximum/Minimum	0.8175/0	0.515/0
Enfants d'origine étrangère (0-18 ans)	Moyenne	0.1703	0.1891
	Médiane	0.1378	0.156
	Ecart-type	0.1225	0.1258
	Maximum/Minimum	0.67224/0	0.6/0

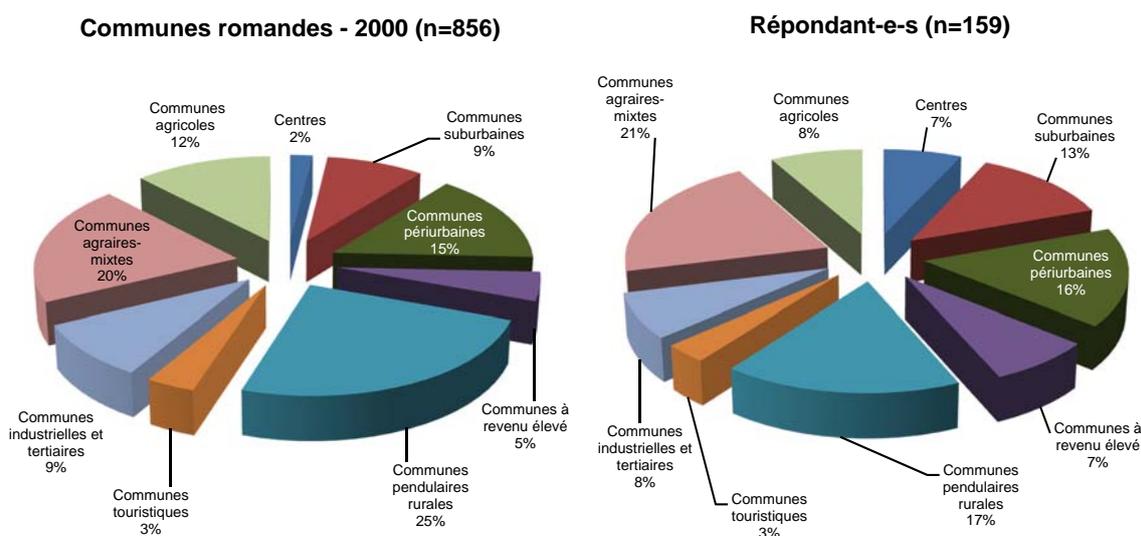
Des réalités socioéconomiques multiples

La typologie de l'Office fédéral de la statistique subdivise les communes en 9 catégories selon un ensemble de critères sociodémographiques et économiques, tels que leur population, leur richesse, la structure de l'emploi ou les logements (Schuler & Joye, s.d.):

- centres (p.ex. chefs-lieux régionaux);
- communes suburbaines;
- communes périurbaines;
- communes à revenu élevé;
- communes pendulaires rurales;
- communes touristiques;
- communes industrielles et tertiaires;
- communes agraires-mixtes;
- communes agricoles.

La Figure II.3 montre que, d'après les données du recensement fédéral de la population de l'année 2000, la Suisse romande se caractérise par une forte proportion de communes rurales de taille moyenne ou petite, où prédominent des styles de vie pendulaire (env. 25%) ou articulant, selon les contextes, agriculture, activité industrielle et secteur tertiaire (env. 40%). Une commune sur quatre est en revanche un centre régional ou se situe en région suburbaine ou périurbaine. Quant à l'échantillon, les centres et les communes suburbaines y sont nettement surreprésentés. Il en va de même, bien qu'à un degré moindre, des communes à revenu élevé, des communes périurbaines et des communes agraires mixtes, les communes agricoles et pendulaires rurales étant en revanche sous-représentées.

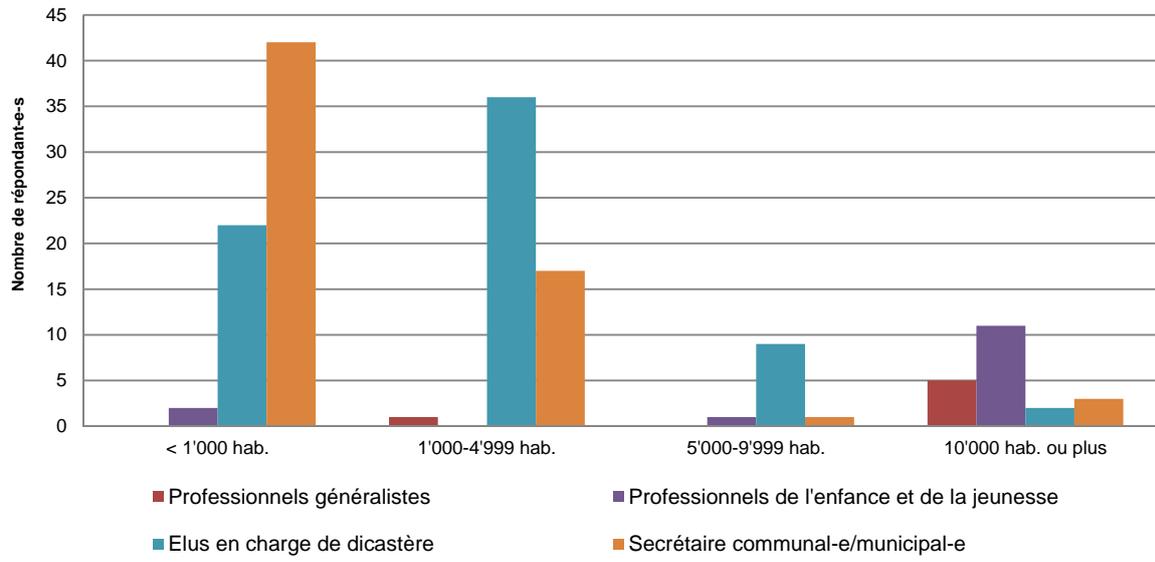
Figure II.3: Communes romandes et échantillon selon le type de commune



Rôle des répondant-e-s au sein des communes

Le sondage a été envoyé aux adresses électroniques principales des communes, ce qui leur a permis de le distribuer à leur interne en fonction des compétences et des structures et découpages politico-administratifs. Le questionnaire a ainsi été rempli soit par les conseillers communaux, soit par des élu-e-s, soit par des professionnel-le-s travaillant dans des domaines proches de l'enfance (p.ex. affaires sociales), que nous définissons ici comme des «généralistes», soit par des spécialistes de l'enfance et/ou de la jeunesse. La Figure II.4 (page suivante) montre que le profil des répondant-e-s varie de manière considérable selon la taille des communes, la tâche de répondre au sondage ayant été attribuée en grande partie aux secrétaires communaux dans les très petites communes, aux élu-e-s dans les petites et très petites communes et aux professionnel-le-s dans les communes de taille moyenne ou grande.

**Figure II.4: Profil des répondant-e-s selon la taille de la commune
(n=159)**



Annexe III: Indicateur des ressources fiscales des communes

Afin de mesurer les ressources fiscales à disposition des communes, un *indicateur simplifié des ressources disponibles par tête (ISR)* a été développé sur la base des statistiques de l'impôt fédéral direct (IFD). L'ISR a été calculé comme suit:

$$\frac{(\text{revenu total IFD pour les personnes physiques} + \text{revenu total IFD pour les personnes morales})}{\text{nombre de résidents de la commune.}}$$

Autrement dit:

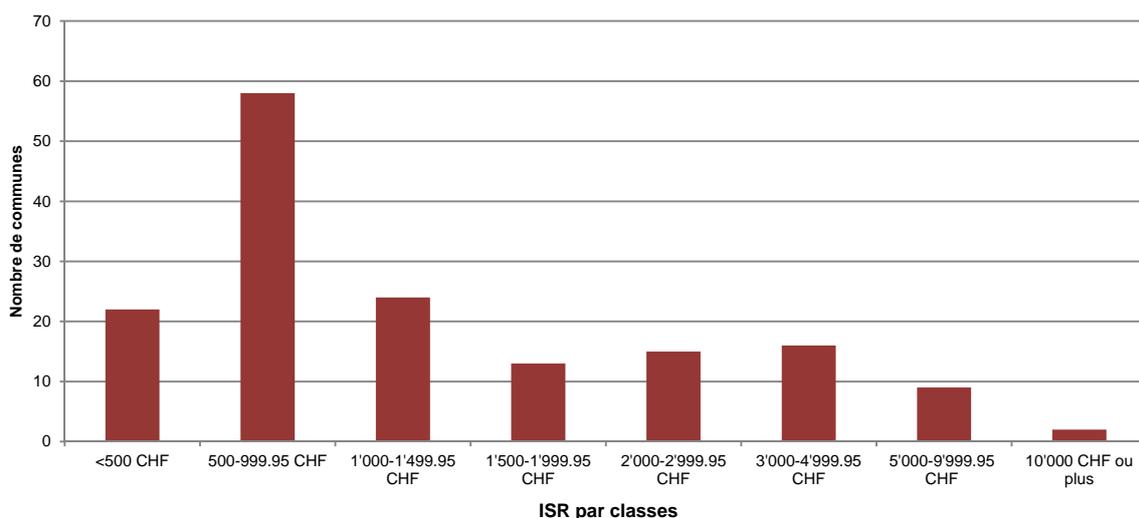
$$\text{côte par tête IFD pour les personnes physiques} + \text{côte par tête IFD pour les personnes morales}$$

Bien que les données de l'IFD ne tiennent pas compte des coefficients d'impôts des communes ni d'autres sources de revenus (p.ex. revenus fonciers, transferts fiscaux), elles comprennent deux des principales sources de revenus fiscaux et ont l'avantage d'être comparables au niveau fédéral.

Les dernières données disponibles pour l'IFD concernent l'année 2010. Pour les communes ayant fusionné après l'année 2010, l'ISR a été estimé sur la base des données consolidées des communes existantes avant la fusion.

Les communes ont ensuite été classées par catégories selon leur ISR. La médiane de l'échantillon étant de 999.35 CHF, les catégories ont été définies par tranche de 500 CHF jusqu'à 2'000 CHF, et ensuite par tranches progressivement plus larges. La Figure III.1 illustre la distribution des communes ayant répondu au sondage d'après l'ISR.

Figure III.1: Distribution de l'échantillon d'après l'indicateur simplifié de ressources



Annexe IV: Les thèmes des politiques locales

Afin d'analyser les réponses aux questions ouvertes contenues dans le questionnaire, qui laissaient la place aux répondant-e-s pour s'exprimer librement, les données récoltées ont été classifiées selon des catégories thématiques. Celles-ci se sont en partie inspirées des discussions avec les acteurs politiques et administratifs qui ont précédé le lancement du sondage, mais elles se sont surtout encrées directement dans les propos des répondant-e-s.

Le tableau ci-dessous résume les catégories thématiques utilisées pour l'analyse des domaines d'intervention des communes¹⁹. Il importe de souligner qu'une réponse pouvait être codée simultanément à plusieurs thèmes. Par exemple, la mise en place de transports scolaires a été codée à la fois à *scolarité* et à *transports et mobilité*, la création d'infrastructure sportives a été codée à *loisirs-activités* et *loisirs-structures*, et la promotion du respect des espaces publics a été codée à *espaces de vie et vivre ensemble*.

Tableau IV.1: Classification thématique des politiques communales

Thème principal	Sous-thème	Contenu des réponses
Accueil	Accueil - général	Accueil de jour, structures d'accueil, accueil familial de jour, mamans de jour, accueil extrafamilial
	Accueil de la petite-enfance	Crèches, garderies, jardins d'enfants, école maternelle, accueil préscolaire
	Accueil extra- et para-scolaire	Accueil extrascolaire, accueil parascolaire, structures parascolaires, UAPE, APEMS, cantines
Scolarité	-	Scolarité (primaire, secondaire), scolarisation, écolage, écoles, cercle scolaire, collège, classes de degrés, enseignants, devoirs surveillés
Prévention et santé publique	-	Prévention (sociale, primaire, secondaire), campagnes de prévention ou sensibilisation (p.ex. alcool, drogues), détection précoce, sécurité routière, santé, santé publique, psychologie, logopédie, psychomotricité, prophylaxie médicale/dentaire, soins, alimentation saine (p.ex. fourchette verte), violence à l'école, police
Insertion professionnelle	-	(Ré)insertion professionnelle ou socioprofessionnelle, insertion des jeunes en rupture, programmes d'occupation, emploi, stages, petits jobs
Loisirs	Activités	Vie associative, soutien aux sociétés locales, associations de quartier, sociétés/associations de jeunesse, groupe/groupements de jeunes, scouts, paroisses, activités extrascolaires, sport, clubs sportifs, gym, activités culturelles (p.ex. carnaval), activités musicales (p.ex. conservatoire), vacances (p.ex. passeport vacances), camps, manifestations, animation des jeunes, animation socioculturelle, travail social hors murs, projets de jeunesse

¹⁹ Aux fins de l'analyse, d'autres catégories ont été créées, par exemple concernant les publics cibles (p.ex. petite enfance, enfance, jeunesse), les modalités d'intervention (p.ex. création de nouvelles structures, aménagement de structures existantes, soutien financier à des tiers) ou les types de changements souhaités (quantitatif ou qualitatif).

	Structures	Infrastructures de loisirs, infrastructures de jeu, infrastructures sportives (p.ex. salle ou terrain multisports, halle de unihockey), infrastructures culturelles (p.ex. théâtre), maisons de quartier, centres de jeunes, centres de loisirs, centres d'animation, lieux de rencontre pour jeunes, locaux pour les sociétés locales, bibliothèque communale, places de jeu, skatepark
Espaces, vivre ensemble et citoyenneté	Espaces de vie	Espaces publics, aménagement du territoire, urbanisme, places, lieux de rencontre, espaces verts, accès au lac, routes, chemins de l'école, politique du logement
	Vivre ensemble	Rapports, liens ou relations intergénérationnels, tissu social, intégration (sociale, communautaire, des jeunes, des migrants), accueil des migrants, insertion sociale, travail et prestations dans les quartiers (pour tous), respect des lieux publics (p.ex. incivilités)
	Citoyenneté et participation	Participation, consultations, écoute, forum des jeunes, parlements ou conseils de jeunes/d'enfants, formation ou information politique, sensibilisation à la politique locale, encouragement du vote, éducation citoyenne, accueil de jeunes citoyens, promotion citoyenne, majorité civique, travaux d'intérêt public
Transports et mobilité	-	Transports (publics, scolaires), transports nocturnes (p.ex. Noctambus), incitations à la mobilité douce (p.ex. Slow up, Ecole bouge)
Famille et politique familiale	-	Collaboration avec les familles, soutien aux parents (p.ex. conseils), soutien financier aux parents (p.ex. pour l'accueil extrafamilial de jour), politique tarifaire pour l'accueil de jour, suivi individuel des familles en difficulté, allocations familiales, allocations de naissance, ajustement des horaires scolaires

Avec le soutien de la

