

Recommandations concernant l'adjudication à des tiers de mandats pour le développement et la mise en œuvre d'offres de l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert

1. De quoi s'agit-il ?

Les offres de l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert (AEJMO) sont proposées par différentes organisations. Dans le cadre du mandat politique des communes, des institutions communales ou privées mettent en œuvre les offres de l'AEJMO en tant que partie du service public. Le modèle qui consiste à déléguer des services publics à des prestataires privés sous la forme de contrats de prestations est de plus en plus utilisé par les autorités communales de certaines régions de Suisse. L'externalisation soulève des questions de volonté politique, de qualité, de coûts, de flexibilité, de mise en réseau, etc.

Pour l'AFAJ, tant que les concepts de l'AEJMO sont élaborés et mis en œuvre de manière professionnelle, la forme de l'organisme responsable ne joue pas un rôle essentiel pour l'aménagement d'une AEJMO de bonne qualité et qui répond aux besoins. D'une manière générale, il est important de respecter les principes de procédure et les conditions-cadres formulés ci-dessous. Cette exigence s'applique aussi bien aux institutions privées que communales.

2. Une ligne directrice pour les autorités communales

L'AFA constate que le fait de mandater des tiers pour mettre en œuvre des offres de l'AEJMO correspond de plus en plus à un besoin des communes politiques. Ces lignes directrices ont pour but de présenter aux responsables de l'administration et de la politique la position professionnelle de l'association faîtière nationale concernant les questions centrales de la thématique et servent d'orientation pour la mise en œuvre de modèles d'organismes responsables.

3. La situation de départ : de nouvelles formes d'organismes responsables pour l'AEJMO

Au cours de ces 20 dernières années, l'AEJMO est devenue une offre essentielle en Suisse. La mise en œuvre de tâches opérationnelles a en outre été de plus en plus professionnalisée. Cela a conduit un nombre important de communes suisses à concevoir l'AEJMO comme l'une de leurs prestations de service et à rattacher le personnel spécialisé directement à l'administration communale. Différentes évolutions au niveau stratégique de la politique de la jeunesse ont en outre donné naissance à un « paysage » très hétérogène de diverses formes d'organismes responsables. Ces dernières années, une tendance s'est développée dans certaines régions de Suisse, à savoir celle d'externaliser les offres de l'AEJMO en tant que paquet global de prestations à des prestataires externes sur la base de décisions du conseil communal.

Depuis longtemps déjà, des organisations du champ d'activité social / pédagogique, actives au niveau régional ou national et reposant autrefois surtout sur une approche idéale, comptent aussi parmi les prestataires de l'AEJMO. Au cours des dix dernières années, plusieurs organisations de droit privé à but non lucratif (associations ou fondations) avec orientation suprarégionale / nationale ont en outre vu le jour. Elles proposent généralement comme activité principale une ou plusieurs offres individuelles spécifiques ou des formes de projets fortement structurées, par exemple des offres sportives ou d'activité physique et certaines formes de canaux de participation pour les jeunes. Ce qui est nouveau, c'est que ces organisations fournissent localement et / ou régionalement en tant que prestataires un « paquet global » dans le domaine de l'AEJMO pour une commune ou une région toute entière.

Les associations locales jouent traditionnellement aussi un rôle important en tant qu'acteurs dans le domaine de l'AEJMO : des adultes engagés d'une commune se réunissent pour faire quelque chose pour les enfants / jeunes au moyen d'offres d'AEJMO. Cette forme d'AEJMO est encore partiellement exercée aujourd'hui dans le cadre du bénévolat, notamment dans le domaine des enfants (p. ex. places de jeu Robinson). Un grand nombre de ces nombreuses initiatives ont donné naissance à des associations locales qui, depuis, emploient des professionnels. Pour financer le personnel employé et les infrastructures nécessaires, la majeure partie de ces associations locales reçoivent des fonds du pouvoir public. En raison des évolutions actuelles, ces associations locales reçoivent aussi des mandats d'autres communes de la région et peuvent ainsi proposer des offres de l'AEJMO au niveau suprarrégional.

Sur la base de ou en complément à ces structures en place, de nouvelles formes d'organisations de droit privé proposant des prestations dans le domaine de l'AEJMO ont vu le jour. Il existe un grand nombre de variantes – l'énumération suivante ne prétend pas être exhaustive : une association au niveau local peut par exemple modifier sa forme juridique ou une AEJMO exercée à l'origine directement par les communes politiques peut être externalisée à une organisation nationale ou régionale externe. De plus en plus de personnes privées se mettent aussi à leur compte et proposent des prestations aux communes dans le domaine de l'AEJMO. La forme juridique peut être une société (simple), une SA, une Sàrl (év. forme juridique à but non lucratif), une association ou une fondation. Les personnes indépendantes qui se sont d'abord mises à leur compte en tant que personnes de conseil (supervision, travail de concept, etc.) et qui, au fil du temps, assument également la mise en œuvre opérationnelle de l'AEJMO, constituent également une variante possible. La plupart d'entre elles proposent alors l'AEJMO en tant que « paquet global » sur la base d'une convention de prestations avec une commune, souvent dans une région ou même dans plusieurs secteurs non liés géographiquement.

4. Position de base de l'AFAJ

L'AFAJ considère que l'AEJMO fait partie du service public. Le développement de la délégation de tâches étatiques à des prestataires privés soulève de nouvelles questions. L'AEJMO est de plus en plus considérée (par différentes organisations et par des décideurs politiques) comme un « marché » dans lequel le prix, tout comme la qualité, joue un rôle important. Une analyse et une orientation différenciées et conséquentes des besoins des offres constituent une base essentielle d'une AEJMO professionnelle et efficace. Les concepts de l'AEJMO doivent donc se baser sur les besoins au niveau local ou régional.

Il y a lieu de préciser que l'AEJMO n'a en principe pas d'orientation financière et que les institutions sont des organisations classiques à but non lucratif. Se pose alors la question de principe de savoir de quelle manière des offres extrascolaires associées au secteur à but non lucratif peuvent être rattachées à un marché et dans quelle mesure des lois orientées vers l'économie de marché sont (peuvent être) appliquées ; ou si l'AEJMO en tant que partie du service public ne peut en principe pas être soumise aux mécanismes de l'économie de marché libre mais doit plutôt obéir à des motivations d'ordre politique ? L'AFAJ en tant qu'association faïtière ne peut pas répondre de manière exhaustive à ces questions.

L'AFAJ a pour objectif d'aménager l'AEJMO en Suisse de manière professionnelle et adaptée aux besoins, indépendamment de la forme d'organisation. L'AEJMO est en principe pratiquée par des organisations à but non lucratif. Les tâches peuvent être déléguées mais l'intégration dans les communes doit être clairement réglementée. A ceci s'ajoute le fait que la responsabilité et le suivi par les autorités doivent être garantis, tout comme pour les solutions communales. Les éventuels excédents ou bénéfices doivent être investis dans la poursuite du développement de l'AEJMO.

5. Recommandations pour l'adjudication de mandats concernant le développement et la mise en œuvre de l'AEJMO

5.1 Définition des besoins et développement de concepts

L'orientation du concept a une importance centrale pour la réalisation des objectifs d'efficacité. La définition des besoins et le développement de concepts doivent être élaborés par un professionnel ou un service qualifié qui ne cherche pas à poursuivre ses propres intérêts avec les résultats de la définition des besoins. Des collaborateurs de hautes écoles spécialisées et des organisations de conseil indépendantes ainsi que des délégués à l'enfance et à la jeunesse et des employés professionnels sont des personnes aptes à définir les besoins et développer des concepts.

Si l'AEJMO est externalisée, le mandat de définition des besoins et de développement de concepts peut être attribué à un service spécialisé qui ne sera pas en plus chargé de la mise en œuvre du concept. Une plus grande indépendance peut ainsi être réalisée.

5.2 L'AEJMO doit être portée par une volonté politique

L'introduction et la mise en œuvre de l'AEJMO doivent être portées par une volonté politique développée à partir la société civile et être également soutenues par les instances politiques compétentes. Dans le cas contraire, l'AEJMO perd sa légitimation d'instrument de politique de l'enfance et de la jeunesse. Les autorités politiques sont seules responsables de l'orientation et des objectifs de l'AEJMO. Cette responsabilité ne peut pas être déléguée. Lorsqu'un mandat est attribué à des prestataires externes, la politique formule ce mandat. Les mandataires sont responsables de la mise en œuvre professionnelle des tâches opérationnelles.

5.3 Normes et conditions-cadres professionnelles

En général :

En ce qui concerne les objectifs, les principes, les méthodes et les conditions-cadres de l'AEJMO, les organisations doivent s'en tenir aux normes actuelles et professionnellement reconnues de l'AEJMO. Ces normes sont décrites dans la littérature spécialisée et transmises dans les centres de formation (hautes écoles spécialisées, écoles professionnelles supérieures). Elles sont en outre accessibles sur le site web de l'AFAJ et des associations cantonales de l'AEJMO. Les recommandations publiées par l'AFAJ et par ses associations cantonales membres concernant les normes et la qualité de l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert en général ou dans des domaines spécifiques servent de base à l'élaboration de concepts et à l'aménagement des offres. Une offre (externalisée) dans le domaine de l'AEJMO doit être évaluée régulièrement. Le modèle d'organisme responsable choisi doit également être examiné et adapté si nécessaire.

Les recommandations concernant les normes et les conditions-cadres professionnelles sont définies par différentes sources. La liste suivante mentionne quelques-uns des principes reconnus visant à garantir le respect des normes. Cette liste n'est toutefois pas exhaustive :

- « Animation enfance et jeunesse en Suisse – Bases de réflexion pour décideurs et professionnels », recommandations de base de l'AFAJ
- Normes de la promotion de l'enfance et de la jeunesse en Suisse, conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse
- La qualité des offres est planifiée et évaluée de manière systématique à l'aide des instruments correspondants. L'outil de développement et d'assurance de la qualité Quali-Tool de l'AFAJ, disponible sous www.quali-tool.ch (dès mai 2016), est recommandé.

Lorsque les prestataires développent des concepts pour des méthodes ou domaines de travail spécifiques (p. ex. animation fille, animation jeunesse mobile/hors murs), les propositions et leur mise en œuvre doivent également respecter les recommandations des organisations professionnelles reconnues et le personnel chargé de leur mise en œuvre doit en avoir connaissance. Dans ce contexte, les principaux instruments, recommandations et lignes directrices de l'AFAJ et des associations cantonales concernant différentes méthodes et aspects doivent également être respectés.

Conditions d'engagement du personnel

Les mandataires engagent leur personnel selon les normes usuelles à la branche. L'AJEMO est rattachée au travail social professionnel. En principe, du personnel qualifié dans ce domaine doit être engagé.

L'intervention de personnes en formation, de personnes effectuant leur service civil et de bénévoles doit également être encadrée par des professionnels et respecter les lignes directrices reconnues. Les directives pour les conditions d'engagement du personnel se trouvent également en annexe.

Conditions-cadres pour la gestion

Les structures de gouvernance des mandataires doivent être aménagées de manière professionnelle selon les connaissances actuelles en matière de gestion du personnel. Le personnel spécialisé doit disposer de cahiers des charges et des entretiens d'évaluation formels doivent être organisés régulièrement. Les hiérarchies et voies de services sont aménagées de manière claire et transparente. En cas de conflit, la personne dirigeante assume ses responsabilités.

5.4 Procédure de concurrence

En cas de concurrence entre différents prestataires, l'AFAJ estime qu'il est impératif de respecter les critères et les réglementations cantonales sur les soumissions définis au préalable au niveau politique. Les conditions-cadres et les normes de contenu définies au préalable par les décideurs politiques sont contraignantes et ne peuvent pas être modifiées au cours d'un appel d'offres / adjudication d'un mandat.

6. Suivi et évaluation

Avant l'adjudication, un comité d'encadrement ou de pilotage doit être constitué dans la commune (p. ex. commission de jeunesse). Ce comité permettra aux mandants (commune, population) d'influencer en tout temps et directement les activités du prestataire et de rester actifs pendant toute la durée du mandat (controlling, etc.).

Le mandat à des prestataires externes doit s'accompagner d'un reporting régulier à l'attention des mandants (bailleurs de fonds / commune).

A de plus grands intervalles, il est recommandé de faire évaluer la fourniture de prestations par des professionnels indépendants (et non par les mandataires eux-mêmes).

7. Recommandations concernant la structure des membres de l'AFAJ et des associations cantonales

La structure des membres de l'AFAJ se base sur les associations cantonales (qui sont des membres collectifs selon les statuts en vigueur), qui reflètent l'ordre politique et fédéraliste des cantons. Les associations cantonales définissent de manière autonome la manière dont elles aménagent la structure de leurs membres. L'AFAJ recommande aux associations cantonales d'organiser la structure de leurs membres en fonction des entités politiques (communes ou arrondissements). Lorsqu'une commune politique délègue la représentation au sein d'une association cantonale à une organisation privée, la décision est prise par la commune politique et par l'association cantonale.

ANNEXE: Bases et normes professionnelles, détails

Normes et recommandations professionnelles concernant des domaines spécifiques de l'AEJMO :

- Qualité dans l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert, lignes directrices (édit. AFAJ) et www.quali-tool.ch (dès mai 2016)
- Animation filles dans l'animation enfance et jeunesse en milieu ouvert en Suisse - Bases de réflexion pour décideurs et professionnels (édit. AFAJ)
- Charte d'Olten concernant la détection et l'intervention précoces pour les enfants et les jeunes en danger
- Plusieurs documents de principe concernant l'animation jeunesse mobile / hors murs : *Praxisleitfaden für Mobile Jugendarbeit* de la JARL (Lignes directrices pratiques pour l'animation jeunesse mobile), Charte du travail social hors murs, *okaj-fokus Mobile Jugendarbeit* de l'okaj zürich (okaj-fokus Animation jeunesse mobile)
- Document de principe «Une éducation globale » (publié par l'AFAJ et le CSAJ)
- Positionnement sur la violence chez les jeunes de l'AFAJ
- *Leitfaden zur Zusammenarbeit der Offenen Jugendarbeit mit der Schule* de la VOJA Bern (Lignes directrices concernant la collaboration de l'animation jeunesse en milieu ouvert avec l'école)
- Recommandations de l'AFAJ concernant la collaboration entre l'AJEMO et le travail social scolaire
- Panoplie de méthodes concernant la participation à des fantasy projects sur www.doj.ch ainsi que *Leitfaden und Methodenkoffer zur Partizipation* de la VOJA Bern (Lignes directrices et panoplie de méthodes concernant la participation)
- *Checkliste Suchtprävention* de l'okaj zürich (Liste de contrôle prévention de la dépendance)
- *Fokus Jugendarbeit und Integration* de l'okaj zürich (Focus animation jeunesse et intégration)

Directives pour l'engagement de personnel:

- Animation enfance et jeunesse en milieu ouvert en Suisse - Bases de réflexion pour décideurs et professionnels AFAJ 2007 (« brochure orange »)
- Directives et conventions collectives de travail telles que publiées pour la région concernée par le syndicat des Services publics SSP
- Les conditions-cadres doivent être comparables avec celles du personnel du domaine social de l'organisme responsable en question (p. ex. services sociaux, structures de jour, etc.)
- Profil des professionnel-le-s du travail social, avenir social ; recommandations concernant les conditions d'engagement telles que publiées par avenir social ainsi que ses sections cantonales
- Les conditions d'engagement du personnel cantonal servent également de base de référence
- Calculateur de salaires de l'USS www.salaire-uss.ch
- En ce qui concerne l'emploi de bénévoles : recommandations de benevol Suisse
- Stagiaires en formation : doivent être encadrés selon les recommandations des centres de formation. Les stagiaires effectuant un stage préparatoire sont encadrés de manière analogue.
- D'une manière générale, voir également les recommandations concernant le stage dans le domaine social de savoir social
- Les personnes qui effectuent leur service civil doivent être engagés selon les recommandations de l'organe d'exécution du service civil ZIVI

Auteurs:

- Arsène Perroud, comité AFAJ, directeur VJF Wohlen
- Elena Konstantinidis, directrice AFAJ
- Manuel Fuchs, comité AFAJ, FHNW Institut für Kinder- und Jugendhilfe
- Rolf Heusser, président AFAJ
- Nous remercions pour leur précieuses contributions et informations : Alexander Klauz, secrétaire communal Birr AG ; toutes les personnes ayant participé à l'atelier de discussion du 22 mai 2014 et à la CDP 2014.

Publié en mars 2016