

Participation des enfants et des adolescent·e·s aux projets d'aménagement et de construction

Rapport d'étude



Table des matières

Avant-propos	5	3 Enseignements complémentaires	35
Résumé	6	3.1 Deux systèmes de <i>participation</i> et absence de lien entre eux	35
Base de données et procédure	6	3.2 Conditions structurelles et développements actuels	35
Principaux résultats	6	3.3 Coopération et capacité d'apprendre au sein de l'administration	36
Recommandations	7	3.4 De l'apprentissage des enfants à l'apprentissage de l'institution	36
<hr/>		3.5 Pratique de la participation en matière d'aménagement du territoire: de l'événement à la routine	37
Situation initiale et objectifs de l'étude	8	3.6 Légitimation de la <i>participation</i> entre stabilité et dynamisme	38
Objectifs de l'étude	9	3.7 Dépendance de la taille et rôle des cantons	39
Clarification terminologique: <i>Participation</i> et participation	9	3.8 Synthèse: la <i>participation</i> en tant que gouvernance axée sur l'apprentissage	39
<hr/>		4 Recommandations pratiques pour les communes et les cantons	40
1 Méthodologie	10	4.1 Recommandations pour les communes et les cantons	40
1.1 Le sondage: collecte et évaluation des données	10	4.1.1 Assurer la légitimité politique et le caractère obligatoire	40
1.2 Approfondissement de certains aspects lors d'entretiens avec des expertes et des experts	11	4.1.2 Considérer la <i>participation</i> comme un processus d'apprentissage continu	40
<hr/>		4.1.3 Renforcer systématiquement la collaboration interdisciplinaire	40
2 Présentation des résultats du sondage et des entretiens	12	4.1.4 Assurer la <i>participation</i> sur le plan institutionnel et sortir de la dépendance vis-à-vis des personnes	40
2.1 Sondage sur la participation aux projets d'aménagement et de construction	12	4.1.5 Utiliser sciemment les fenêtres d'opportunité tout en assurant la continuité	41
2.1.1 Participation globale	13	4.1.6 Garantir la transparence et la fiabilité	41
2.1.2 Groupes d'âge concernés	15	4.1.7 Garantir la transparence et la fiabilité vis-à-vis de l'extérieur	41
2.1.3 Sujets de la participation ou types de projets d'aménagement	16	4.1.8 Garantir l'évaluation et l'assurance qualité vis-à-vis de l'intérieur	41
2.1.4 Manque de participation en général	17	4.1.9 Mettre des ressources à disposition	41
2.1.5 Absence de participation dans la planification stratégique	19	4.1.10 Promouvoir une <i>participation</i> adaptée à l'âge et aux groupes cibles	41
2.1.6 Phases de la procédure	20	4.2 Recommandations concernant en premier lieu les communes	42
2.1.7 Cartographie des intervenant-e-s	21	4.2.1 Renforcer le lien entre la participation formelle et la <i>participation</i> au quotidien	42
2.1.8 Information et communication	22	4.2.2 Prévoir la <i>participation</i> tout au long du processus de planification	42
2.1.9 Méthodes et instruments de participation	23	4.2.3 Prendre en compte activement l'accessibilité et la portée sociales	42
2.1.10 Facteurs de réussite	24	4.3 Recommandations concernant en premier lieu les cantons	42
2.1.11 Défis	26	4.3.1 Promouvoir systématiquement les échanges et la coopération entre les communes	42
2.1.12 Évaluation globale des expériences acquises	28	4.3.2 Soutenir les communes de manière ciblée	42
2.1.13 Autres informations	29	4.3.3 Soutenir l'orientation et le développement de la qualité sans remplacer l'autonomie locale	42
2.1.14 Expériences positives et négatives relatives à la <i>participation</i> et autres réponses en texte libre	30	<hr/>	
2.1.15 Différences entre les communes et les cantons	30	Sources	43
2.2 Résultats des entretiens des expertes et experts au sujet des pratiques locales de <i>participation</i>	31	Recommandations de littérature, de guides et d'exemples	
2.2.1 Dimension structurelle et institutionnelle	31	44	
2.2.2 Légitimité politique, juridique et culturelle	31		
2.2.3 Pratique de mise en œuvre: formes, méthodes et portée	32		
2.2.4 Conception et culture de la <i>participation</i>	32		
2.2.5 Durabilité et dynamiques de développement	33		
2.2.6 En résumé: facteurs de réussite, besoins et perspectives	33		

Liste des figures

Figure 1:	Au cours des cinq dernières années, votre commune ou votre canton ont-ils mené des procédures de participation auprès de la population pour des projets d'aménagement et de construction? <i>Communes N=158; cantons N=16</i>	13
Figure 2:	Au cours des cinq dernières années, votre commune ou votre canton ont-ils mené des procédures de participation spécifiquement destinées aux enfants et aux adolescent-e-s dans le cadre de projets d'aménagement et de construction? <i>Communes N=172; cantons N=16</i>	13
Figure 3:	À quelle fréquence des procédures de participation ont-elles été menées spécifiquement auprès des enfants et des adolescent-e-s, par rapport à celles destinées à l'ensemble de la population? <i>Communes=75; cantons N=9</i>	14
Figure 4:	Au cours des cinq dernières années, sous quelle forme votre commune ou votre canton ont-ils mené des procédures de participation destinées aux enfants et aux adolescent-e-s dans le cadre de projets d'aménagement et de construction? <i>Communes N=172; cantons N=16 / Plusieurs réponses possibles</i>	14
Figure 5:	Pour quels groupes d'âge des procédures de participation ont-elles été mises en place? <i>Communes N=75, cantons N=9 / Plusieurs réponses possibles</i>	15
Figure 6:	Pour quels types de projets d'aménagement et de construction des procédures de participation destinées aux enfants et aux adolescent-e-s ont-elles été menées? <i>Communes N=75, cantons N=9 / Plusieurs réponses possibles</i>	16
Figure 7:	Quelles sont les raisons pour lesquelles aucune procédure de participation n'a été menée auprès des enfants et des adolescent-e-s au cours des cinq dernières années? <i>Communes N=97; cantons N=7 / Plusieurs réponses possibles</i> <i>Seuls les communes et les cantons qui n'ont pas mené de procédures de participation au cours des cinq dernières années ont répondu à cette question.</i>	17
Figure 8:	Vous avez indiqué que les enfants et les adolescent-e-s ont été peu, voire pas du tout, impliqué-e-s dans la planification stratégique. Pour quelles raisons? <i>Communes N=49; cantons N=13 / Plusieurs réponses possibles</i> <i>Seuls les communes et les cantons qui n'ont pas mené de procédures de participation auprès des enfants et des adolescent-e-s concernant la planification stratégique ont répondu à cette question.</i>	19
Figure 9:	À quelle étape du projet les procédures de participation avec des enfants et des adolescent-e-s ont-elles été menées? <i>Communes N=75; cantons N=9 / Plusieurs réponses possibles</i>	20
Figure 10:	Qui a mené les procédures de participation destinées aux enfants et aux adolescent-e-s? <i>Communes N=75; cantons N=9 / Plusieurs réponses possibles</i>	21
Figure 11:	Comment les enfants et les adolescent-e-s ont-elles et ils été informé-e-s de la procédure de participation? <i>Communes N=75; cantons N=9 / Plusieurs réponses possibles</i>	22
Figure 12:	Quelles méthodes ont été appliquées pour organiser les procédures de participation auprès des enfants et des adolescent-e-s? <i>Communes N=75; cantons N=9 / Plusieurs réponses possibles</i>	23
Figure 13:	Quels sont, selon vous, les facteurs essentiels à la réussite des procédures de participation impliquant les enfants et les adolescent-e-s? <i>Communes N=172; cantons N=16 / Plusieurs réponses possibles</i>	24
Figure 14:	Selon vous, quels sont les principaux défis liés à la participation des enfants et des adolescent-e-s? <i>Communes N=172; cantons N=16 / Plusieurs réponses possibles</i>	26
Figure 15:	Tout bien considéré, comment évalueriez-vous votre expérience concernant la participation des enfants et des adolescent-e-s? <i>Communes N=77; cantons N=9 / Plusieurs réponses possibles</i>	28
Figure 16:	Au cours des projets d'aménagement et de construction, les enfants et les adolescent-e-s ont-elles et ils été informé-e-s des étapes suivantes, des résultats et des éléments qui ne pouvaient pas être réalisés? Sous quelle forme? <i>Communes N=75; cantons N=9</i>	29

Avant-propos

Chères lectrices, chers lecteurs,

Les enfants et les adolescent-e-s sont les expert-e-s de leur propre espace de vie. Leur point de vue est pourtant souvent négligé lors de la planification et de l'aménagement des espaces publics. De nombreuses villes et communes de Suisse et du Liechtenstein sont fortement orientées vers les besoins d'une population adulte et active. La circulation domine le paysage, tandis que les lieux de jeux, de détente et de découverte pour les enfants et les adolescent-e-s deviennent des îlots dans la grisaille urbaine. Une chose est cependant claire:

Des espaces non seulement fonctionnels mais aussi vivants et diversifiés voient le jour là où les enfants et les adolescent-e-s sont activement impliqué-e-s dans les processus d'aménagement et de construction.

La *participation* implique de prendre au sérieux leurs idées et leurs besoins et de créer ainsi des espaces publics sûrs, accessibles et propices à leur développement.

La participation des enfants et des adolescent-e-s à la planification et à l'aménagement des espaces publics renforce leur développement psychique en leur permettant de faire l'expérience de leur sentiment d'efficacité personnelle et du sens des responsabilités. Leur développement physique est également encouragé, elles et ils participent à la création d'espaces qui répondent à leurs besoins et leur permettent de bouger. Elles et ils apprennent que leurs opinions comptent, ce qui favorise leur volonté ultérieure de participer aux processus démocratiques. C'est ainsi que les enfants et les adolescent-e-s s'intègrent activement dans la société.

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant donne à l'ensemble des enfants et des adolescent-e-s le droit de participer aux décisions et aux questions qui les concernent. L'espace public est leur principal environnement de vie: que ce soit sur le chemin du jardin d'enfants, de l'école, pour se rendre chez des amies et des amis ou pour jouer, les enfants et les adolescent-e-s se déplacent dans l'espace public dès qu'elles et ils quittent leur appartement ou leur maison. La conception et l'aménagement de cet espace les concernent donc fondamentalement. En Suisse aussi, le droit de participation de la population est inscrit dans la loi. Les autorités sont tenues d'associer de manière appropriée la population, et donc également les enfants et les adolescent-e-s, aux processus d'aménagement du territoire. Il est donc clair que la *participation* n'est pas seulement un droit mais aussi une obligation légale.

La réalité est toutefois différente dans de nombreux endroits. Il est vrai qu'une tendance à la mise en place de procédures participatives dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions peut être observée en Suisse depuis quelques années. Cependant, les enfants et les adolescent-e-s sont rarement considéré-e-s comme un groupe d'utilisateurs à part entière avec des besoins spécifiques à leur âge et invité-e-s à participer en conséquence. Le choix se porte en outre rarement sur des formes d'implication qui correspondent à l'âge et aux capacités des enfants et des adolescent-e-s. En règle générale, cela n'est pas intentionnel. Force est souvent de constater un manque de connaissances et d'expérience concernant la manière de mettre en œuvre efficacement la participation des enfants et des adolescent-e-s.

C'est là qu'intervient notre sondage: UNICEF Suisse et Liechtenstein a effectué, en collaboration avec l'Université des sciences appliquées de Zurich (ZHAW), une enquête sur la *participation* des enfants et des adolescent-e-s à des projets d'aménagement et de construction. Les résultats ont permis de tirer des conclusions sur les conditions-cadres nécessaires à une participation réussie dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions.

Les membres du personnel des administrations, les planificatrices et planificateurs, les politiques et politiciens ainsi que chaque personne au sein de la population ont une influence sur la manière dont la participation dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions est vécue dans notre société.

Le but de cette publication et des recommandations qu'elle contient est de fournir une base pratique montrant comment il est possible de mettre en œuvre le droit des enfants à la *participation* dans ce domaine.

Bettina Junker,
Directrice Générale
UNICEF Suisse et Liechtenstein

Résumé

La présente étude a été réalisée par une collaboration entre UNICEF Suisse et Liechtenstein et l'Université des sciences appliquées de Zurich (ZHAW). Elle examine la situation et les perspectives en matière de *participation* des enfants et des adolescent-e-s aux projets d'aménagement et de construction des villes et des communes¹ en Suisse et au Liechtenstein ainsi que dans les cantons. La question centrale est de savoir comment les enfants et les adolescent-e-s sont impliqué-e-s dans les processus décisionnels et conceptuels relatifs au développement des constructions, quelles sont les expériences des communes et des cantons en la matière et quelles sont les conditions qui favorisent un développement durable de la *participation*.

Base de données et procédure

L'étude se base sur un sondage quantitatif auprès de toutes les communes de Suisse et du Liechtenstein (échantillon analysé: 172 communes) ainsi que tous les cantons (échantillon analysé: 16 cantons) et sur des entretiens approfondis avec des expertes et des experts représentant dix communes de tailles et de régions linguistiques différentes. Le sondage fournit un aperçu systématique de la diffusion, des formes et des défis de la participation des enfants et des adolescent-e-s aux projets d'aménagement et de construction. Les entretiens avec les expertes et les experts permettent d'approfondir les résultats et donnent un aperçu des dynamiques locales et des conditions-cadres institutionnelles.

Principaux résultats

Les résultats montrent que la *participation* des enfants et des adolescent-e-s est en principe reconnue dans de nombreuses communes, mais que sa mise en œuvre concrète dépend fortement des conditions structurelles, organisationnelles et politiques. La *participation* a lieu dans deux systèmes différents, qui ne sont généralement que faiblement reliés entre eux: des procédures de participation formelles dans le cadre de processus d'aménagement et de construction d'une part et d'autre part des formes d'implication liées au quotidien et ancrées dans la pédagogie et la société, par exemple dans les écoles, le travail avec les jeunes ou le travail de quartier. Cette séparation constitue l'un des principaux résultats de l'étude.

La participation formelle est souvent liée à des procédures légales, à des compétences et à de longs cycles de planification. Elle est principalement marquée par des logiques technico-administratives. En revanche, la *participation* liée à la vie quotidienne est davantage axée sur les relations, sur la continuité et sur l'impact et les processus d'apprentissage. Bien que les deux systèmes présentent des points forts importants, leurs potentiels respectifs ne sont que rarement mis en relation de manière systématique.

Un autre résultat central concerne l'ancrage institutionnel de la *participation*. Dans de nombreuses communes, cet ancrage dépend fortement de l'engagement de personnes individuelles. En l'absence de mandats politiques clairs, de responsabilités et de ressources, la *participation* reste fragile et vulnérable aux changements personnels ou politiques. Les communes qui ont déjà fait l'expérience de la *participation* font en revanche état de processus d'apprentissage, d'une routine croissante et d'une culture administrative de plus en plus favorable à la *participation*.

Des différences notables apparaissent en outre en fonction de la taille de la commune. Alors que les grandes communes disposent de plus de ressources et de structures professionnalisées, elles sont confrontées à des problèmes de coordination et d'harmonisation. Les petites communes profitent de la proximité et de structures simples, mais sont particulièrement touchées par la pénurie de ressources et la dépendance vis-à-vis du personnel. Jusqu'à présent, les cantons jouent surtout un rôle de coordination; leur potentiel en tant que plateforme de soutien et d'apprentissage pour les communes n'est toutefois pas encore atteint.

La mise en perspective théorique des résultats suggère de considérer la *participation* des enfants et des adolescent-e-s comme un processus d'apprentissage mutuel. La *participation* n'a pas seulement un effet sur les enfants et les adolescent-e-s, mais aussi sur l'administration et la politique: elle favorise de nouvelles perspectives et une réflexion sur les routines existantes. Un ancrage durable est possible si les expériences sont systématiquement réfléchies, si les opportunités de changement sont saisies et si des structures institutionnelles sont mises en place. La *participation* évolue typiquement d'un engagement ponctuel à une pratique structurée pour devenir un élément de la culture institutionnelle.

Recommandations

Les résultats empiriques et leur interprétation permettent en partie de formuler des recommandations spécifiques pour les communes et les cantons. Ce faisant, il convient de tenir compte à la fois des besoins d'action bien étayés sur le plan empirique et des perspectives de développement stratégique. Les principaux angles d'approche sont:

- Assurer la légitimité politique, l'engagement et les ressources.
- Considérer la *participation* comme un processus d'apprentissage et de développement continu et penser à la qualité (évaluation).
- Réduire la dépendance liée au personnel grâce à un ancrage institutionnel.
- Renforcer la coopération interdisciplinaire entre l'aménagement du territoire, l'éducation et la pratique en matière d'espaces sociaux et associer la participation formelle à la *participation* quotidienne.
- Garantir l'accessibilité sociale et des méthodes (inclusives) adaptées aux groupes d'âge et aux groupes cibles.
- Développer les échanges intercommunaux et les structures de soutien cantonales, notamment en faveur des petites communes.
- Communiquer de manière transparente et présenter les résultats (intermédiaires) afin que les enfants et les adolescent-e-s bénéficient d'un retour d'information fiable.

Les recommandations visent à établir à long terme la *participation* comme élément de la bonne gouvernance et à la développer en tant que champ d'apprentissage commun pour les enfants, l'administration et la politique.

¹ Pour une meilleure lisibilité, seul le terme de communes est utilisé dans le rapport, sauf s'il s'agit de déclarations, qui concernent uniquement les (grandes) villes.

Situation initiale et objectifs de l'étude

La *participation* des enfants et des adolescent·e·s à l'aménagement de leur environnement de vie est un élément central du développement démocratique et de l'intégration sociale. Elle renforce la confiance dans les institutions publiques, favorise la prise de responsabilité, l'efficacité personnelle et l'éducation politique. Elle contribue à ce que les processus de développement local soient mieux adaptés aux besoins des jeunes. Au niveau international, le droit à la participation est inscrit dans la Convention des droits de l'enfant (art. 12).

Les enfants ont le droit d'être impliqué·e·s dans toutes les questions les concernant.

En Suisse, le droit de participer de la population est inscrit à l'article 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Celui-ci prescrit aux autorités de veiller à ce que la population, et donc également les enfants et les adolescent·e·s, puissent être impliqué·e·s de manière adéquate dans l'établissement des plans. En Suisse et au Liechtenstein, la mise en œuvre de cette exigence incombe avant tout aux communes. En Suisse, les cantons jouent également un rôle non négligeable.

Les enfants et les adolescent·e·s ne forment pas un groupe homogène, mais se distinguent par leur âge, leur sexe, leur origine sociale et culturelle, leur langue, leurs capacités ainsi que leurs réalités de vie. Une compréhension de la *participation* sensible à la diversité tient compte de ces différences et crée des accès adaptés aux situations de vie respectives.

Les procédures de participation doivent être conçues de manière à atteindre également les enfants et les adolescent·e·s dont les voix sont souvent sous-représentées. Il s'agit par exemple d'enfants en situation de handicap, d'enfants réfugié·e·s ou d'enfants de familles en situation de pauvreté.

La *participation* gagne en qualité lorsqu'elle reconnaît la diversité et veille systématiquement à identifier et à supprimer les obstacles.

Ces dernières années, différents programmes nationaux et internationaux, comme l'initiative «Commune amie des enfants» de l'UNICEF, ont permis de sensibiliser davantage les responsables politiques et administratifs à l'importance de la *participation*. Les expériences faites jusqu'à présent montrent que l'ancrage institutionnel des possibilités de participation des enfants et des adolescent·e·s est très variable au niveau local. Dans certaines villes et communes, la *participation* est appliquée et développée de manière systématique. Ailleurs, les activités de ce type dépendent de l'engagement individuel de certaines personnes ou sont mises en œuvre de manière ponctuelle au niveau de projets.

Cela est particulièrement évident dans le domaine du développement local et de l'aménagement du territoire, dans lequel les procédures de participation formalisées et les formes d'implication informelles coexistent souvent sans qu'une étroite imbrication ne soit perceptible. Les enfants et les adolescent·e·s sont certes associé·e·s à de nombreux projets, par exemple dans le contexte scolaire ou socioculturel, mais elles et ils sont rarement impliqué·e·s dans les processus officiels de planification et de décision qui façonnent leur environnement de vie à long terme. C'est dans ce contexte que la présente étude a été réalisée.

Objectifs de l'étude

L'étude a tout d'abord pour objectif de donner un aperçu de la situation actuelle et des perspectives concernant la participation d'enfants et d'adolescent·e·s aux projets de planification et de construction des cantons suisses ainsi que des villes et communes de Suisse² et du Liechtenstein. Il s'agit en outre de montrer comment la *participation* est comprise, organisée et mise en œuvre dans la pratique et quels sont les facteurs de promotion et les obstacles. Pour ce faire, l'étude se base en partie sur le sondage sur l'état de la *participation* des enfants et des adolescent·e·s aux projets de planification et de construction effectué en 2017 par l'UNICEF auprès des communes et des bureaux d'études privés. L'idée est que les connaissances acquises permettent de formuler des recommandations d'action concrètes pour les communes et les cantons.

Clarification terminologique: Participation et participation

Dans le présent rapport, les termes de *participation* et de participation sont utilisés de manière différenciée. Cela permet de représenter avec précision les différents niveaux de signification et d'action liés à l'implication des enfants et des adolescent·e·s.

Le terme de *participation* désigne ici le concept global d'implication des adolescent·e·s dans l'aménagement de leur environnement de vie et dans les processus décisionnels de la société. La *participation* est considérée comme un principe fondamental de l'éducation démocratique et du développement local au sens de la Convention des droits de l'enfant (art. 12) et du débat plus large sur la prise en compte des enfants dans les villes et les communes.

Le terme de participation (en allemand *Mitwirkung*) est utilisé au sens strict et se réfère à une implication formalisée dans le cadre de projets de planification et de construction. Il correspond à la terminologie usuelle en droit de l'aménagement du territoire et dans la pratique administrative en Suisse et au Liechtenstein qui prévoient des procédures juridiquement réglementées dont l'application incombe aux communes ou aux cantons.

Le rapport comprend les quatre chapitres suivants:

Le premier chapitre présente la méthodologie de l'étude. Le chapitre suivant donne les résultats du sondage quantitatif et des entretiens avec les expertes et experts, et résume les facteurs de succès pour la *participation* des enfants et des adolescent·e·s. Le troisième chapitre est consacré à la formulation d'enseignements complémentaires. Le dernier chapitre contient les recommandations qui en découlent pour la pratique au niveau des communes et des cantons.

² Pour une meilleure lisibilité, seul le terme de communes est utilisé dans le rapport, sauf s'il s'agit de déclarations qui concernent uniquement les (grandes) villes.

1 Méthodologie

L'étude se base sur deux enquêtes indépendantes et complémentaires: (1) un sondage quantitatif auprès de tous les cantons et communes de Suisse ainsi que des communes du Liechtenstein et (2) des entretiens approfondis avec des expertes et experts représentant dix communes. L'enquête fournit une image structurée de la pratique actuelle de la participation des enfants et des adolescent-e-s aux projets de planification et de construction, des conditions de son organisation et des obstacles les plus fréquents. Elle permet ainsi de se prononcer sur les expériences et les conditions actuelles sur place. Les entretiens ouvrent en outre des perspectives sur les motivations, les dynamiques et les processus d'apprentissage qui se cachent derrière ces expériences.

Le GPT ScholarAI a été utilisé pour la mise en miroir des résultats (intermédiaires) ainsi que pour le lissage linguistique.

1.1 Le sondage: collecte et évaluation des données

Le sondage quantitatif effectué auprès des communes et des cantons a permis d'obtenir une vue d'ensemble de la manière dont les enfants et les adolescent-e-s participent actuellement aux projets de planification et de construction en Suisse et au Liechtenstein. L'enquête a porté sur des expériences dans le cadre de procédures de participation concrètes en lien avec des projets de planification et de construction, ainsi que sur les facteurs de réussite, les défis et les besoins de soutien, indépendamment de l'existence ou non d'expériences de participation déjà acquises.

Les questionnaires pour les cantons et les communes sont en grande partie identiques, mais intègrent certaines particularités des niveaux cantonal ou communal. Le sondage a été envoyé aux adresses électroniques centrales de toutes les communes de Suisse et du Liechtenstein, les destinataires ayant été prié-e-s de le transmettre à leurs départements respectifs (par ex. aménagement du territoire et constructions, affaires sociales) ainsi qu'à leurs services spécialisés (par ex. société, *participation*, etc.). Pour les cantons, les adresses spécifiques des départements concernés ont été utilisées.

Seuls les questionnaires entièrement remplis ont été pris en compte dans l'évaluation. De plus, une seule réponse par canton ou commune a été incluse dans l'échantillon à évaluer. La priorité a été donnée à la réponse du service «le plus spécifique en matière de participation».

Des méthodes statistiques (analyses univariées et bivariées) ont permis de mettre en évidence les fréquences et les motifs ainsi que les relations significatives entre les réponses.

Échantillon

Après apurement de l'ensemble des données, 172 questionnaires entièrement remplis étaient disponibles pour les communes et 16 pour les cantons.

Sur les 172 réponses des communes prises en compte dans l'évaluation, 74 provenaient des départements de l'aménagement du territoire et des constructions et 65 de services compétents en matière d'affaires sociales, de formation et de société. 29 ont été remplis par des postes centraux, tels que des secrétaires communaux et communales ou des services administratifs centraux; dans 4 réponses, le département n'a pas été précisé. Pour les cantons, 4 questionnaires ont été remplis par les départements de l'aménagement et des constructions, 10 par les départements des affaires sociales, de la société et de la *participation* et 2 par des départements non spécifiés.

Sur les 172 communes, 75 ont fait l'expérience de la participation des enfants et des adolescent-e-s à des projets d'aménagement et de construction au cours des cinq dernières années, 97 ne l'ont pas fait. Sur les 16 cantons ayant répondu, 9 ont fait de telles expériences, 7 ne l'ont pas fait. Cependant, dans la plupart des communes et des cantons, des procédures de participation ont déjà eu lieu pour l'ensemble de la population, c'est-à-dire pas spécifiquement pour les enfants et les adolescent-e-s.

1.2 Approfondissement de certains aspects lors d'entretiens avec des expertes et des experts

Des entretiens ont été menés en ligne avec des expertes et des experts représentant le milieu politique local et l'administration des communes suivantes: Balzers, Blauen, Bienne, Coire, Lucerne, Monteceneri, Moutier, Raron, Schaffhouse et Yverdon-les-Bains. Les entretiens ont duré entre 45 et 60 minutes. Le guide d'entretien s'inspirait des thèmes du questionnaire. Des réponses au questionnaire ont en outre été abordées au début des entretiens, en particulier les déclarations relatives aux défis ainsi qu'aux bonnes et mauvaises expériences. Les entretiens ont débuté par une question ouverte sur la *participation* des enfants et des adolescent-e-s. Cela a permis aux interlocutrices et interlocuteurs de définir leurs propres priorités.

Les entretiens ont été enregistrés et retranscrits. De plus, les entretiens menés en suisse allemand ont été transcrits automatiquement à l'aide du logiciel interne de la ZHAW, InIT Transcription-Service. Pour les entretiens menés en français et en italien, la possibilité de transcription automatique de Microsoft Teams a été utilisée. L'évaluation s'est faite de manière qualitative, en analysant le contenu. Pour ce faire, nous avons d'abord utilisé les catégories du guide. Ensuite, le matériel consigné et transcrit a été examiné en fonction d'aspects supplémentaires.

2 Présentation des résultats du sondage et des entretiens

Le sondage et les entretiens approfondis donnent une image très diversifiée de la *participation* des enfants et des adolescent-e-s au développement local dans son ensemble, ainsi que de leur participation spécifique à des projets de planification et de construction.

2.1 Sondage sur la participation aux projets de planification et de construction

La présentation des résultats du sondage suit les questions du questionnaire.

À propos des graphiques:

- N désigne à chaque fois le nombre de communes ou de cantons ayant répondu à la question spécifique. Ce chiffre varie parce que les communes ou les cantons n'ont pas répondu à certaines questions ou ont choisi «ne sait pas». Plusieurs questions, comme par exemple celles concernant l'évaluation de leurs expériences en matière de procédures de participation, n'ont été posées qu'aux communes ou aux cantons qui disposent d'une telle expérience.
- Dans les graphiques, les barres représentent la proportion de communes ou de cantons qui ont répondu à cette question.
- Le nombre absolu de communes ou de cantons est indiqué dans les barres.
- Il était possible de donner plusieurs réponses à certaines questions, de sorte que les valeurs globales peuvent être supérieures à 100% ou à N.

2.1.1 Participation globale

Figure 1: Au cours des cinq dernières années, votre commune ou votre canton ont-ils mené des procédures de participation auprès de la population pour des projets d'aménagement et de construction?

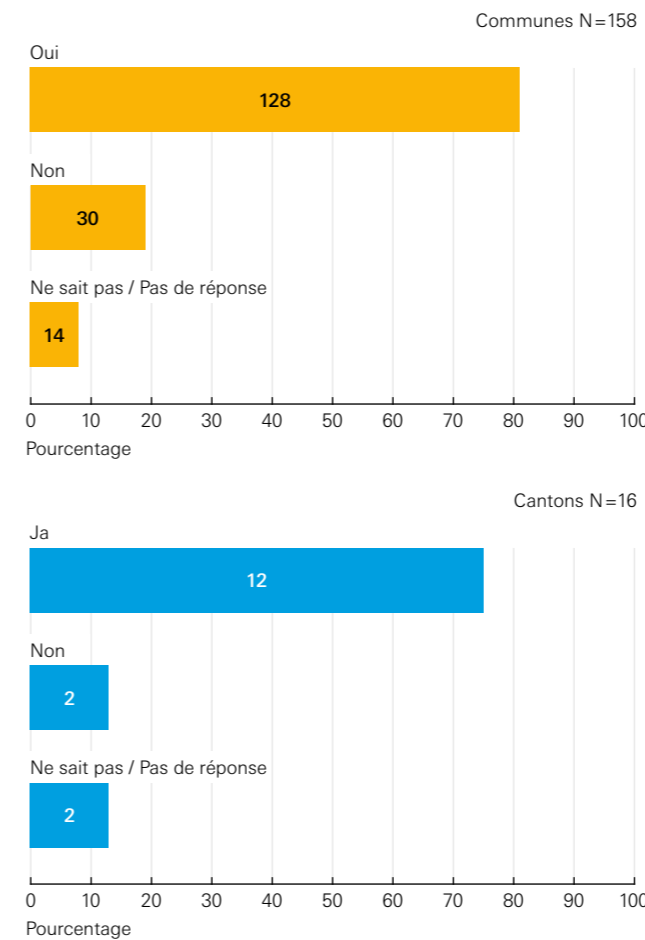
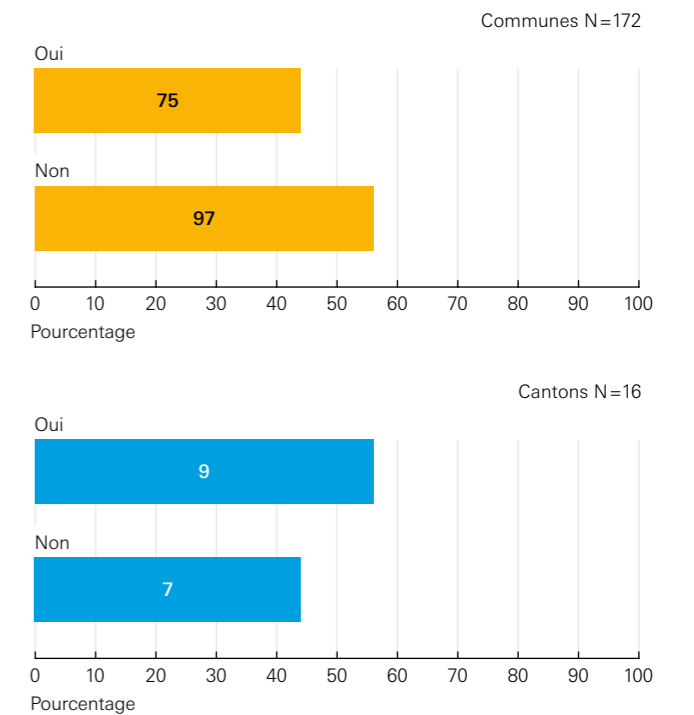


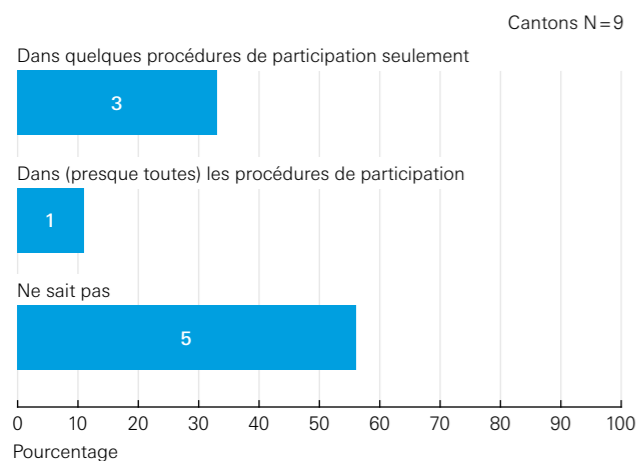
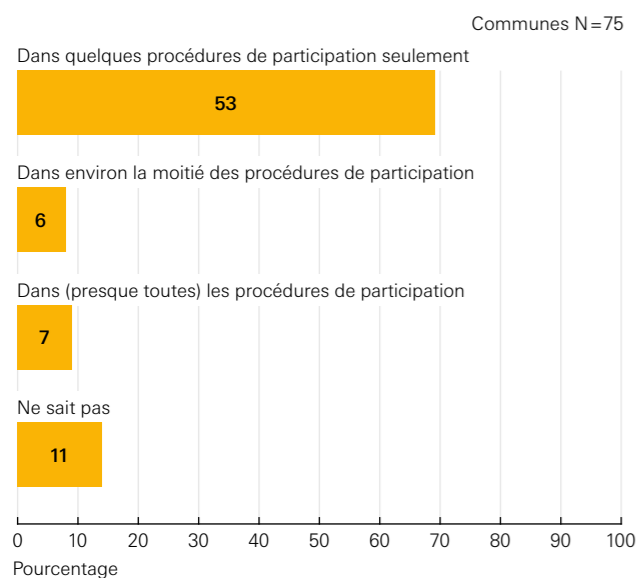
Figure 2: Au cours des cinq dernières années, votre commune ou votre canton ont-ils mené des procédures de participation spécifiquement destinées aux enfants et aux adolescent-e-s dans le cadre de projets d'aménagement et de construction?



Au cours des cinq dernières années, des procédures de participation pour des projets d'aménagement et de construction destinés à la population générale ont été menées dans un peu plus de 80% des communes ayant répondu. En revanche, moins de la moitié des communes ont organisé des procédures de participation spécifiques pour les enfants et les adolescent-e-s lors de projets d'aménagement ou de construction au cours des cinq dernières années. Durant cette période, les grandes communes ont mené significativement plus souvent des procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s que les petites communes³.

³ La formation des groupes s'est faite sur la base de la catégorisation du monitoring des communes 2017 (Steiner et al. 2021) en regroupant toutes les communes de moins de 2000 habitant-e-s ainsi que toutes les villes de 30 000 habitant-e-s et plus, afin d'obtenir des groupes suffisamment grands dans le but d'une crédibilité statistique.

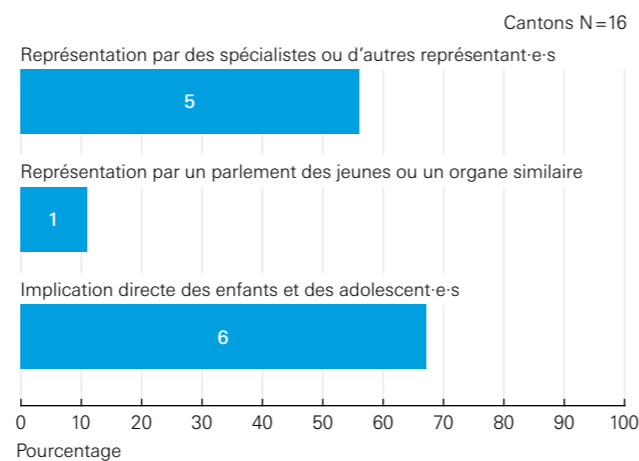
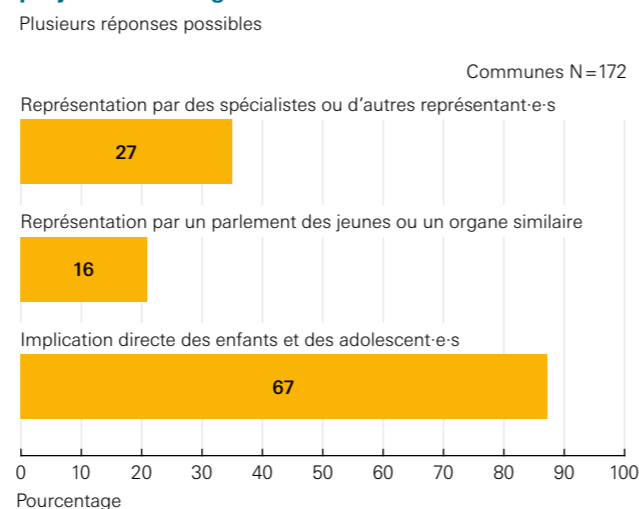
Figure 3:
À quelle fréquence des procédures de participation ont-elles été menées spécifiquement auprès des enfants et des adolescent-e-s, par rapport à celles destinées à l'ensemble de la population?⁴



Seule une petite partie des communes a indiqué avoir fait participer les enfants et les adolescent-e-s dans (presque) toutes les procédures de participation ou dans environ la moitié d'entre elles; près d'un tiers des communes ne l'ont fait que pour quelques procédures.

⁴ Seuls les communes et les cantons qui ont mené des procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s ont répondu aux questions spécifiques à ce sujet.

Figure 4:
Au cours des cinq dernières années, sous quelle forme votre commune ou votre canton ont-ils mené des procédures de participation spécifiquement destinées aux enfants et aux adolescent-e-s dans le cadre de projets d'aménagement et de construction?



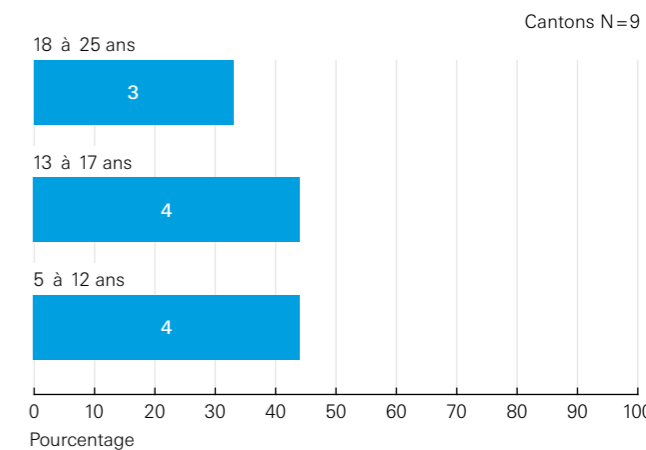
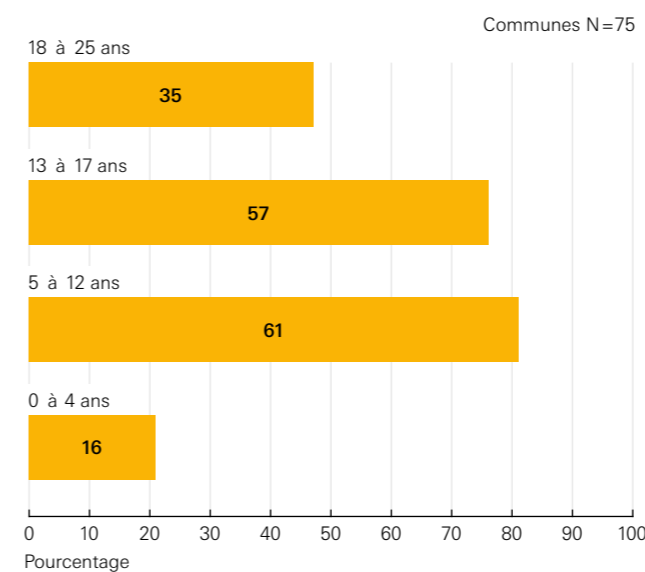
La question portait également sur la forme de participation, étant précisé que plusieurs réponses étaient possibles de sorte qu'une commune pouvait choisir plusieurs formes d'implication. Voici ce qu'il en est ressorti: dans moins de la moitié des communes, les enfants et les adolescent-e-s ont été directement impliqué-e-s. Dans à peine un dixième des cas, la représentation a été assurée par un parlement des jeunes ou un organe similaire. Dans un sixième des communes, les enfants et les adolescent-e-s ont été indirectement représenté-e-s par des spécialistes ou d'autres personnes qualifiées.

Au niveau cantonal, seule la moitié environ des services interrogés ont indiqué avoir mis en œuvre ou soutenu eux-mêmes des procédures de participation.

2.1.2 Groupes d'âge concernés

Figure 5:
Pour quels groupes d'âge des procédures de participation ont-elles été mises en place?

Plusieurs réponses possibles



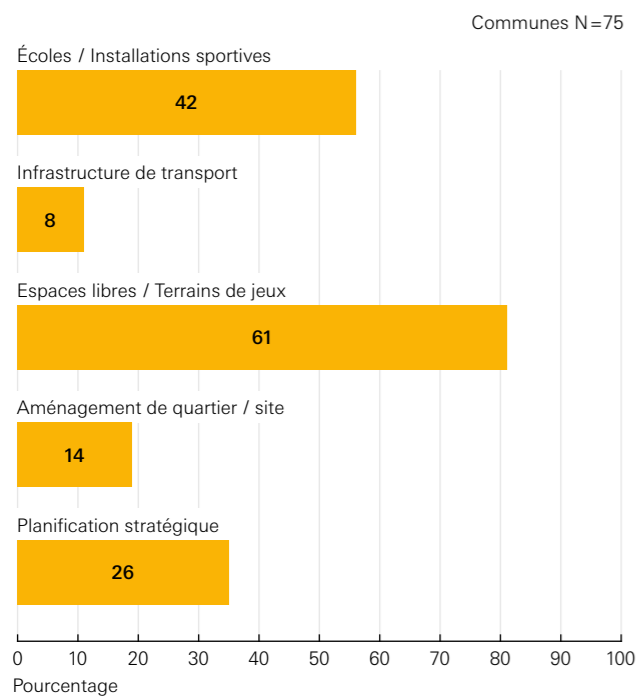
Des procédures de participation spécifiques ont été mises en place par les communes principalement pour les tranches d'âge intermédiaires, depuis l'entrée à l'école enfantine jusqu'à la majorité. Près de la moitié des communes s'est également adressée spécifiquement aux jeunes adultes jusqu'à 25 ans, et environ un cinquième aux enfants jusqu'à 4 ans.

Dans les cantons également, les procédures de participation se sont concentrées sur les groupes d'âge intermédiaires (chaque fois quatre cantons). Les enfants de moins de quatre ans n'ont pas été invité-e-s à participer dans les cantons.

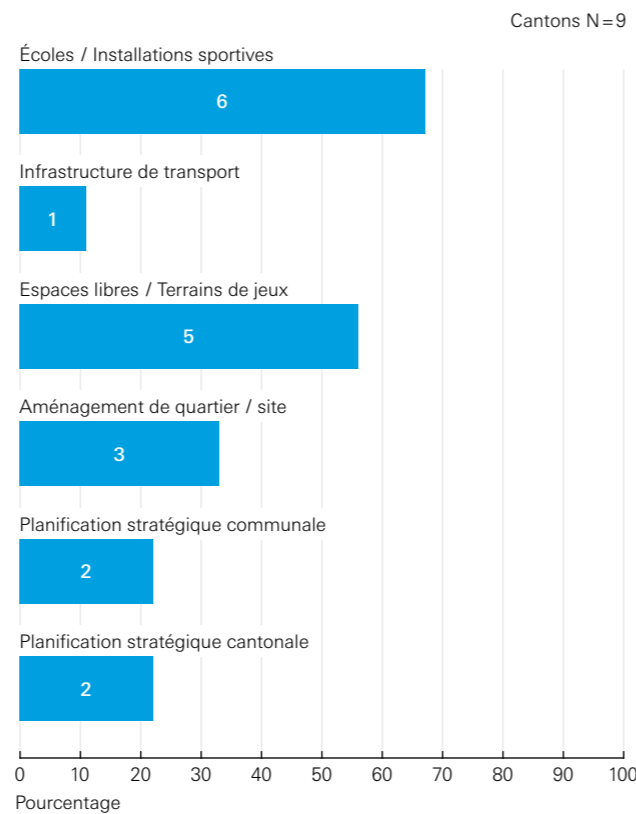
Cela peut être interprété comme une indication que la participation est surtout pratiquée là où elle peut être associée à des structures scolaires. L'ancrage dans des structures formelles d'éducation et d'accueil semble être déterminant pour la réalisation de la participation.

2.1.3 Sujets de la participation ou types de projets d'aménagement

Figure 6: Pour quels types de projets d'aménagement et de construction des procédures de participation destinées aux enfants et aux adolescent-e-s ont-elles été menées? Plusieurs réponses possibles



Les procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s ont été menées principalement sur des sujets concrets, pertinents pour la vie quotidienne, ou sur des projets à petite échelle pour des espaces publics tels que des parcs ou des terrains de jeux, suivis par des planifications pour des utilisations publiques telles que des écoles ou des installations sportives. Les procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s à des planifications à grande échelle, comme des projets de développement de sites, ou des planifications stratégiques ont été plutôt rares.



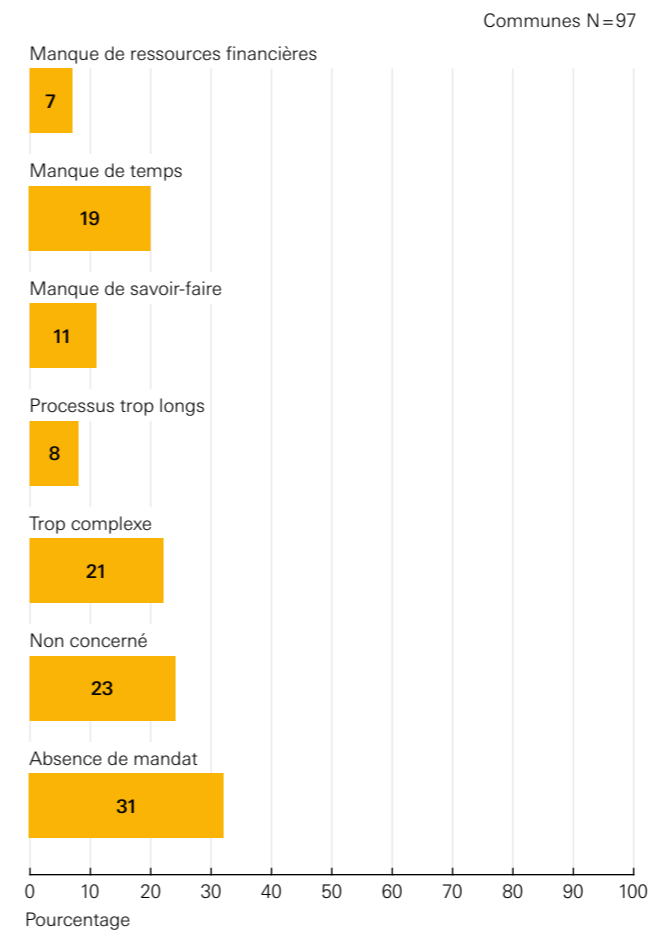
La situation est similaire pour les cantons. L'aménagement d'espaces libres était un peu moins important. Les procédures de participation ont été relativement rares pour les planifications stratégiques aux niveaux cantonal et communal.

L'hypothèse de base semble être que les enfants et les adolescent-e-s peuvent ou doivent passer du statut de personnes concernées à celui de personnes impliquées principalement lorsqu'il s'agit de lieux aussi concrets que possible ou de questions centrales pour leurs milieux de vie. Dans de nombreux cas, il s'agit probablement d'attributions. Des procédures de participation sont en revanche plus rarement menées pour des sujets dont la logique de planification est plus technique, concerne le long terme ou se déroule à grande échelle. La participation est donc utilisée ou comprise en premier lieu comme l'aménagement d'espaces quotidiens et non comme une partie de la planification stratégique du développement.

2.1.4 Manque de participation en général

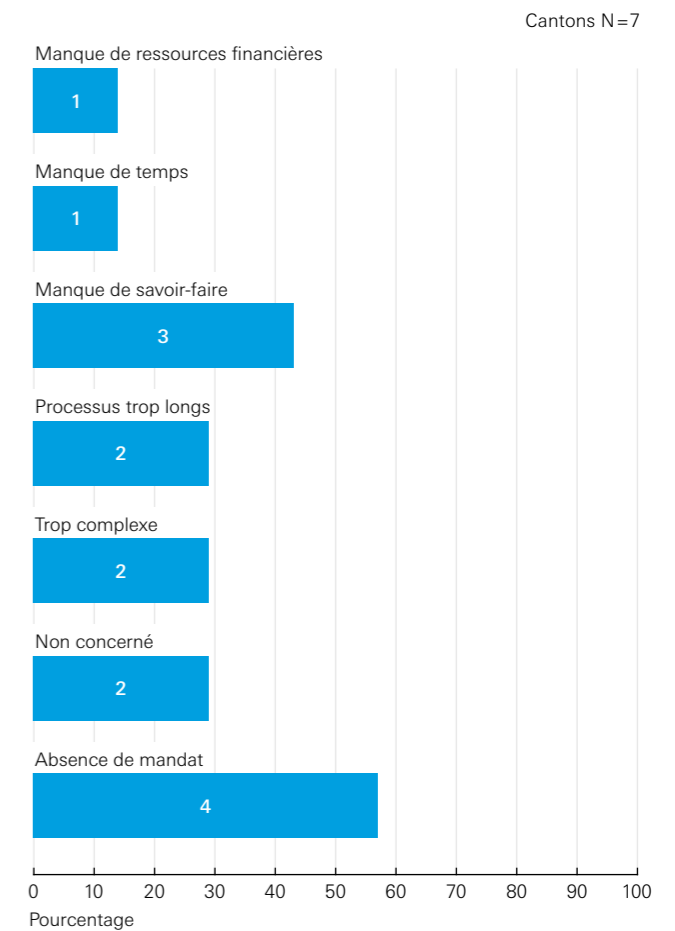
Comme nous l'avons dit au début, le lien entre la taille de la population et la mise en œuvre de procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s est significatif: ces procédures sont plus souvent menées dans les grandes communes que dans les petites.

Figure 7: Quelles sont les raisons pour lesquelles aucune procédure de participation n'a été menée auprès des enfants et des adolescent-e-s au cours des cinq dernières années? Plusieurs réponses possibles



5 Seuls les communes et les cantons qui n'ont pas mené de procédures de participation auprès des enfants et des adolescent-e-s concernant la planification stratégique ont répondu à cette question.

La principale raison invoquée par environ un tiers des communes pour ne pas mettre en place de procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s est l'absence de mandat. Parmi les autres raisons importantes citées, on trouve le fait que les projets ne concernent pas les enfants ni les adolescent-e-s ainsi que la complexité du sujet et le manque de ressources temporelles. Dans les réponses en texte libre, il a également été mentionné que les communes étaient trop petites et qu'il y avait donc trop peu d'enfants et d'adolescent-e-s, que l'implication des enfants et des adolescent-e-s n'était pas juridiquement contraignante ou que l'on était fondamentalement sceptique à son égard. Il a également été souligné que les possibilités générales de participation étaient en principe ouvertes à toutes les personnes.



Cette répartition montre que les facteurs inhibiteurs sont avant tout de nature structurelle et institutionnelle. La plupart des communes ne veulent pas délibérément exclure les enfants et les adolescent-e-s mais estiment ne pas être en mesure de les inclure sans mandat politique, ressources ou procédures appropriées.

Les grandes communes ont nettement plus souvent invoqué le manque de ressources temporelles et financières comme raisons pour lesquelles aucune procédure de participation spécifique pour les enfants et les adolescent-e-s n'a été menée. Cela pourrait indiquer une fixation différente des priorités et/ou un manque de soutien politique. Pour toutes les autres justifications, on ne constate aucun lien significatif avec la taille de la commune.

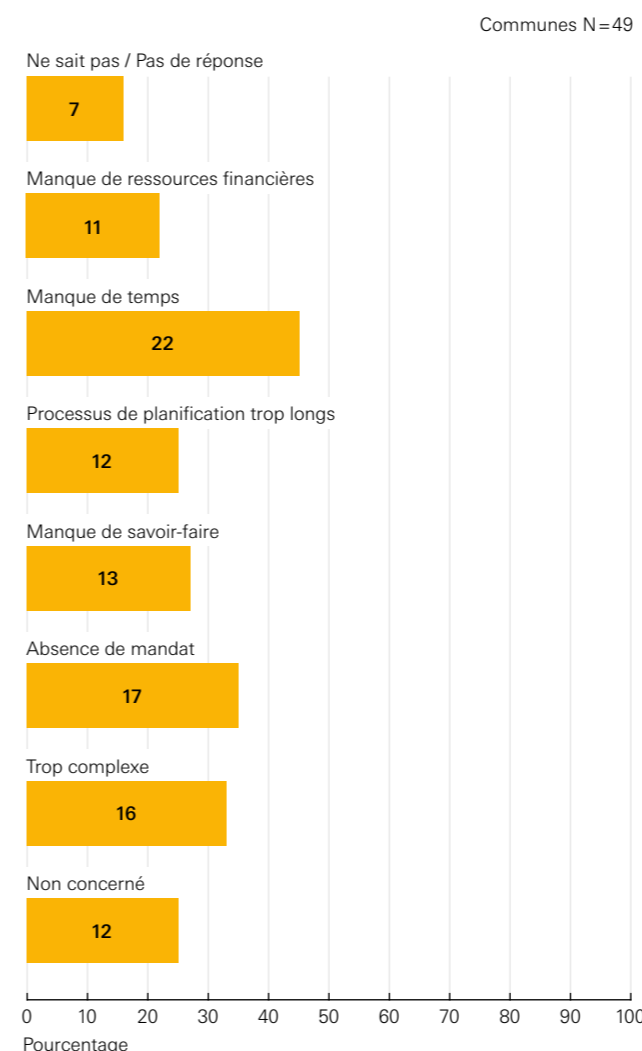
Dans les cantons, l'absence de mandat pour la mise en œuvre de procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s a nettement prévalu. Le manque de savoir-faire a également été une raison importante mentionnée par les cantons.

Ces réponses indiquent une compréhension différente de la pertinence et de la responsabilité: bien que la principale raison invoquée par les communes soit également l'absence de mandat, les communes ont dans l'ensemble plus souvent cité des raisons opérationnelles (temps, ressources, processus). Les cantons avancent des arguments plus structurels. Une plus grande distance par rapport au monde des enfants et des adolescent-e-s est également évidente. Il convient toutefois de souligner, en particulier sur cette question, que le nombre de cas est si faible que les moindres différences en termes absolus se traduisent par des différences importantes en termes de pourcentage.

2.1.5 Absence de participation dans la planification stratégique

Figure 8: Vous avez indiqué que les enfants et les adolescent-e-s n'ont pas été impliqué-e-s dans la planification stratégique. Pour quelles raisons?⁶

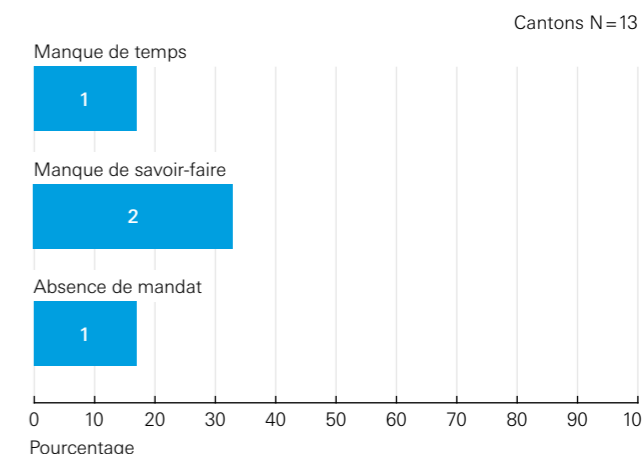
Plusieurs réponses possibles



Les communes qui ont impliqué les enfants et les adolescent-e-s dans différentes procédures d'aménagement et de construction, mais pas dans les planifications stratégiques, ont cité en premier lieu le manque de temps comme raison, suivi par l'absence de mandat et la grande complexité du sujet. On constate donc des parallèles évidents avec les raisons invoquées au sujet de l'absence de possibilités de participation pour les enfants et les adolescent-e-s en général. En ce qui concerne la taille des communes, on ne constate pas de différences significatives dans la justification du manque de possibilités de participation aux planifications stratégiques.⁷

Il est ainsi clair que, selon l'auto-évaluation des communes, l'obstacle ne réside guère dans la volonté mais principalement dans la difficulté à concevoir des procédures de planification permettant une implication adaptée aux enfants.

Le peu de réponses à cette question ne permet pas de se prononcer sur le manque de possibilités de participation des enfants et des adolescent-e-s aux planifications stratégiques au niveau cantonal.



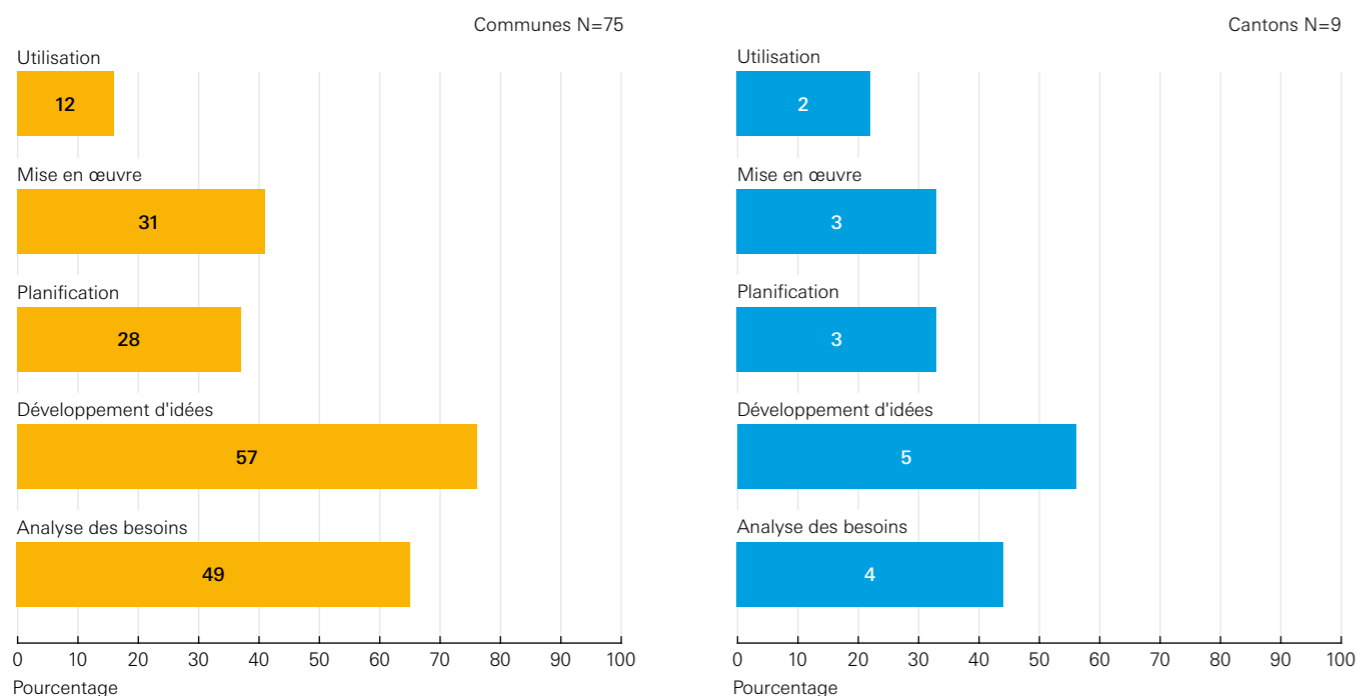
⁶ Seuls les communes et les cantons qui n'ont pas mené de procédures de participation auprès des enfants et des adolescent-e-s concernant la planification stratégique ont répondu à cette question.

⁷ Ce qui est très probablement dû au faible nombre total de réponses à cette question.

2.1.6 Phases de la procédure

Figure 9:
À quelle étape du projet les procédures de participation avec des enfants et des adolescent-e-s ont-elles été menées?

Plusieurs réponses possibles



En ce qui concerne les phases du projet au cours desquelles des procédures de participation ont été menées auprès des enfants et des adolescent-e-s, l'accent est très clairement mis sur les premières phases d'analyse des besoins / développement des objectifs ainsi que sur la phase de conception / développement d'idées. Les enfants et les adolescent-e-s n'ont que rarement pu participer à la suite du projet, surtout en ce qui concerne les conditions d'utilisation.

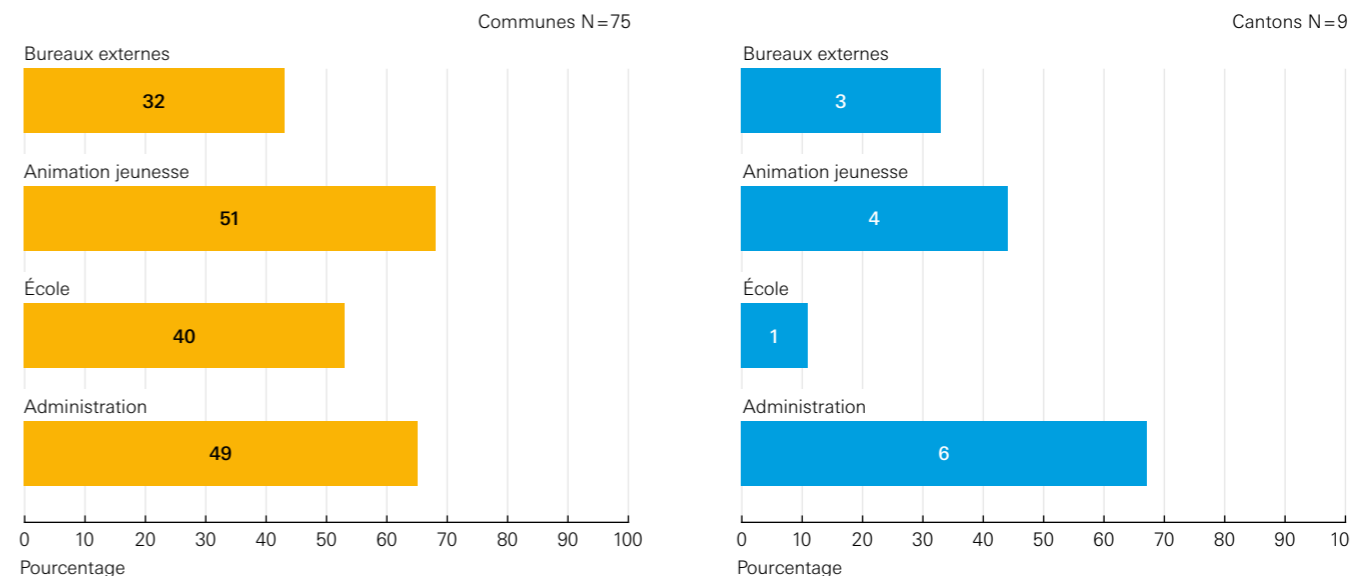
Dans les cantons également, les possibilités de participation des enfants et des adolescent-e-s se sont concentrées sur les phases de recensement des besoins et de recherche d'idées.

La *participation* a donc souvent servi à analyser la situation actuelle et les besoins ou les souhaits ainsi qu'à développer des idées initiales, sans s'étendre à la prise de décisions conjointes contraignantes ou aux phases de mise en œuvre et d'utilisation. Cette asymétrie renvoie à une conception répandue axée sur les intrants: les enfants et les adolescent-e-s fournissent des idées, dont le traitement ultérieur reste toutefois en grande partie de la responsabilité de l'administration.

2.1.7 Cartographie des intervenant-e-s

Figure 10:
Qui a mené les procédures de participation destinées aux enfants et aux adolescent-e-s?

Plusieurs réponses possibles



L'animation jeunesse et l'école (direction, enseignantes et enseignants, service de travail social de l'école) ont joué un rôle particulièrement important dans la mise en œuvre des procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s. Tant dans les services administratifs internes que dans les bureaux externes qui mènent des procédures de participation, les collaboratrices et collaborateurs du domaine social ou de la *participation* ainsi que du domaine de l'aménagement du territoire et des constructions ont été cité-e-s comme les intervenant-e-s les plus important-e-s.

Cela montre que la *participation* a un fort ancrage pédagogique et social. La direction est plus rarement assurée par le service des travaux publics ou les services spécialisés dans l'aménagement du territoire. Cela peut faciliter l'accès aux procédures, mais en même temps compliquer l'intégration institutionnelle dans les processus décisionnels liés à la planification.

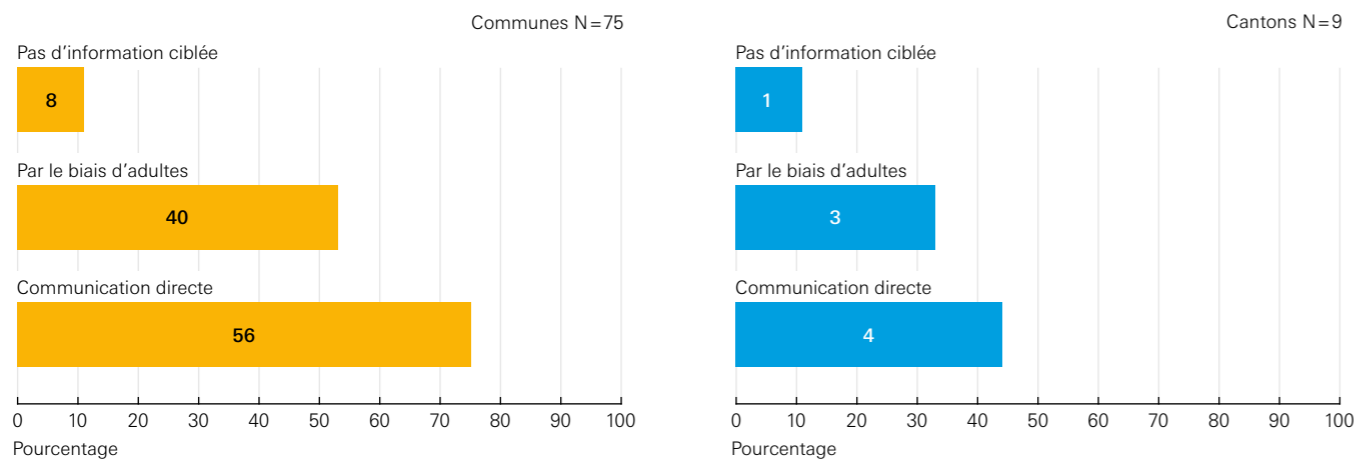
Au niveau cantonal également, l'organisation de procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s par des services administratifs était de loin la plus fréquente. Une coopération avec les écoles n'a eu lieu que dans un seul cas.

Cela montre que les cantons mènent rarement eux-mêmes des procédures de participation, mais qu'ils collaborent avec les services compétents des communes.

2.1.8 Information et communication

Figure 11:
Comment les enfants et les adolescent-e-s ont-elles et ils été informé-e-s de la procédure de participation?

Plusieurs réponses possibles



Trois quarts des communes ont informé directement les enfants et les adolescent-e-s sur les offres de participation, le plus souvent par le biais des écoles ou des centres de rencontre pour adolescent-e-s. Environ la moitié d'entre elles ont utilisé des canaux indirects (parfois en plus) par l'intermédiaire des parents ou des adultes. Seul un peu plus d'un dixième a indiqué que les enfants et les adolescent-e-s n'étaient pas informé-e-s de manière ciblée.

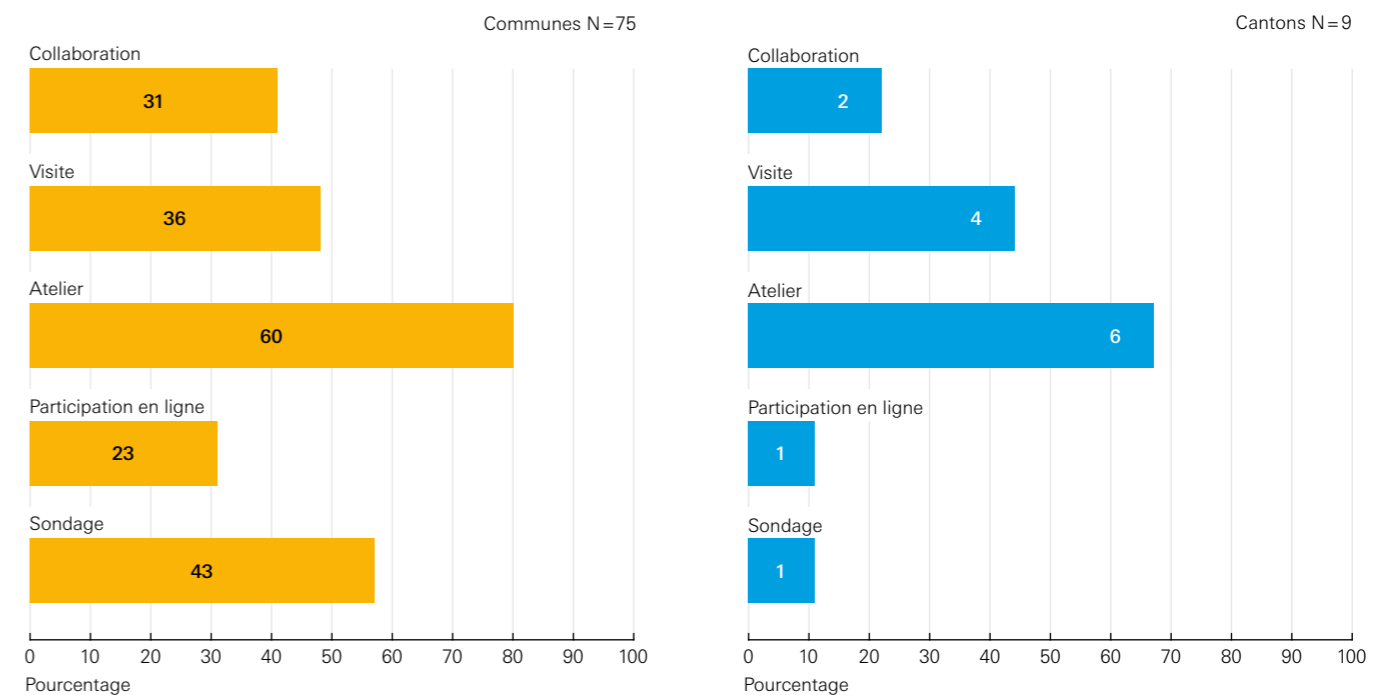
Au niveau cantonal, peu d'informations ont été données dans l'ensemble sur les possibilités de participation; mais là aussi, c'est le contact direct avec les enfants et les adolescent-e-s qui a prévalu.

Ces chiffres montrent que les informations sur l'implication sont principalement transmises en personne et probablement en ligne via des canaux spécifiques. En revanche, des voies de communication formalisées ou un travail systématique de relations publiques sont rares.

2.1.9 Méthodes et instruments de participation

Figure 12:
Quelles méthodes ont été utilisées pour organiser les procédures de participation auprès des enfants et des adolescent-e-s?

Plusieurs réponses possibles



En ce qui concerne les méthodes de participation, celles qui sont conçues pour l'interaction et qui nécessitent un investissement en temps plus important ont globalement dominé; les ateliers, les visites et la collaboration directe à la construction/réalisation ont été les plus souvent citées. Des sondages ont été effectués dans plus de la moitié des communes. Les possibilités de participation en ligne n'ont été utilisées que par à peine un tiers des communes. En outre, plusieurs méthodes permettant la participation des jeunes enfants ont été mentionnées.

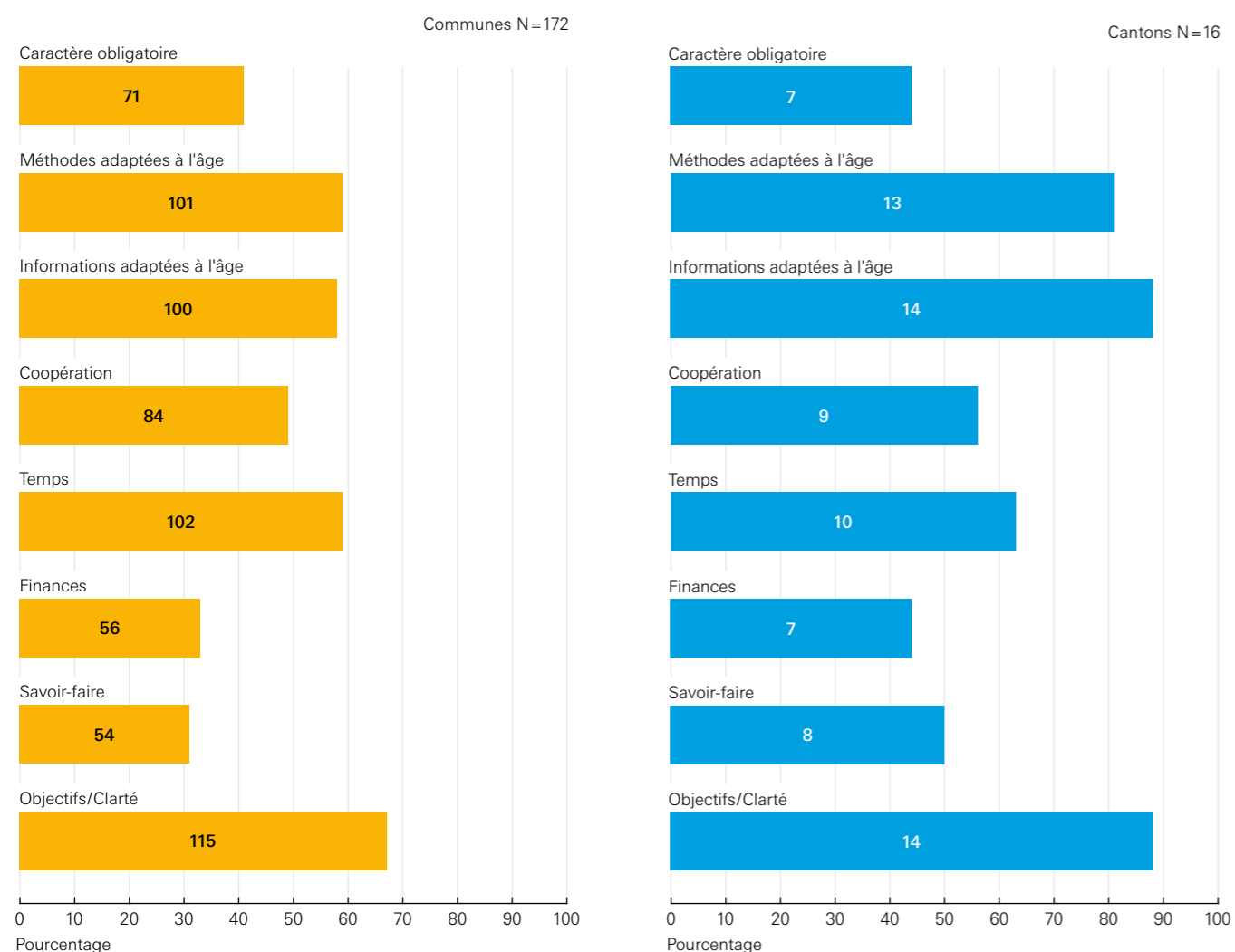
Dans les cantons également, les ateliers ont prévalu comme méthode de participation des enfants et des adolescent-e-s. Un canton a utilisé des possibilités de participation en ligne et des sondages.

L'utilisation relativement faible des instruments numériques indique que les procédures continues (par exemple les plateformes en ligne) ne sont pas encore bien établies. De nombreuses communes ont recours à des méthodes éprouvées, plutôt axées sur l'échange direct.

2.1.10 Facteurs de réussite

Figure 13: **Quels sont, selon vous, les facteurs essentiels à la réussite des procédures de participation impliquant les enfants et les adolescent-e-s?**

Plusieurs réponses possibles



Les communes ont considéré les facteurs suivants comme particulièrement importants afin que les procédures de participation des enfants et des adolescent-e-s soient couronnées de succès: définition des objectifs, possibilités et limites de la procédure de participation. Des ressources temporelles suffisantes, des méthodes de réalisation adaptées à l'âge et une information/invitation à la participation adaptée à l'âge ont également été citées comme importantes par nettement plus de la moitié des communes.

Les cantons ont accordé plus d'importance (parfois nettement) à tous les facteurs de réussite cités que les communes, à l'exception du caractère obligatoire de la prise en compte des besoins et des suggestions des enfants et des adolescent-e-s.

Les différences entre les communes et les cantons reflètent les rôles respectifs: les communes mettent l'accent sur les ressources et la mise en œuvre, les cantons sur la qualité et la structure.

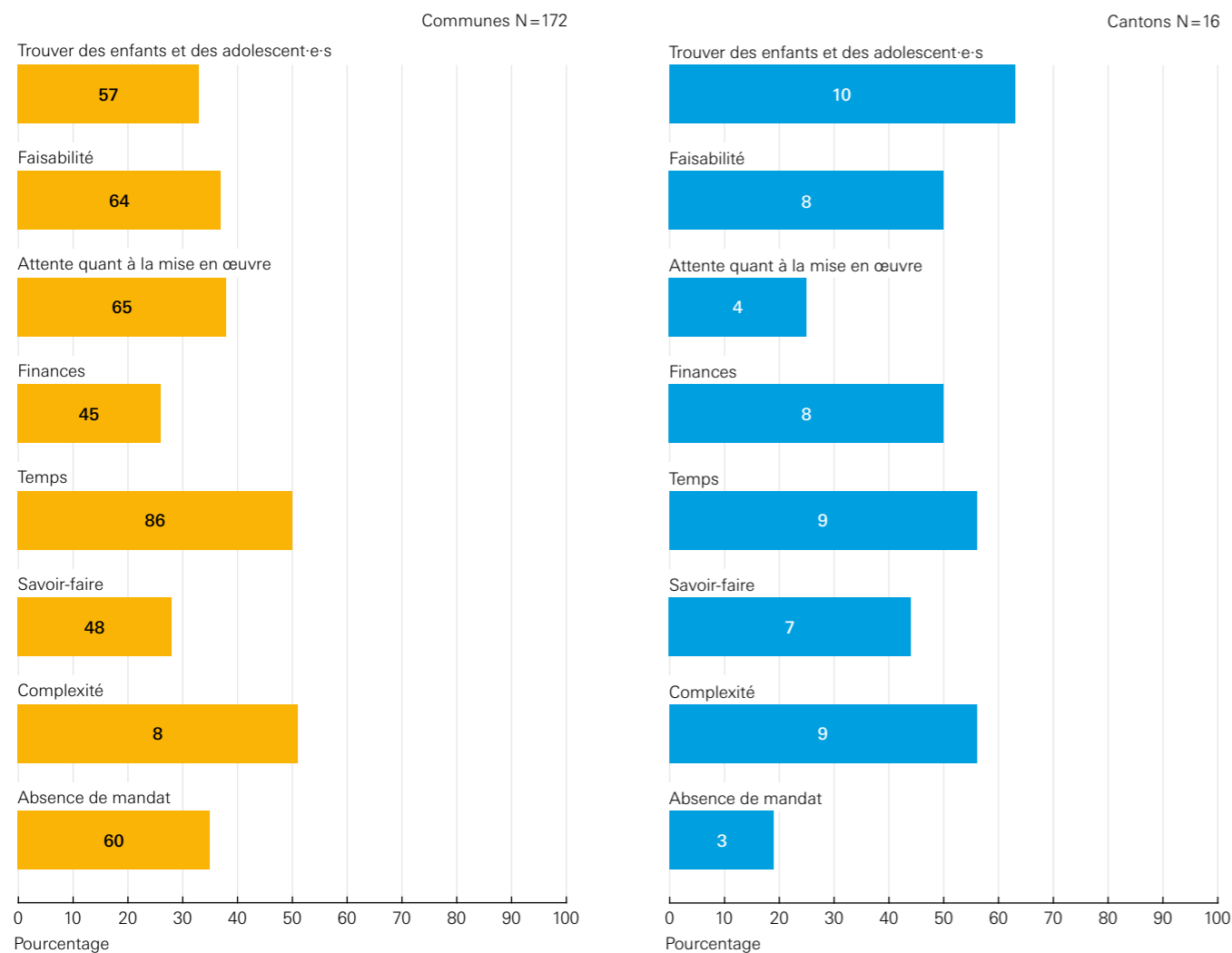
En ce qui concerne l'évaluation des facteurs de réussite, des différences apparaissent entre les communes qui ont déjà fait l'expérience de la participation des enfants et des adolescent-e-s et celles qui n'ont pas encore d'expérience en la matière: de manière significative, ces dernières ont moins souvent estimé importants les différents^{8/9} facteurs de réussite figurant dans le questionnaire. En outre, tous les facteurs de réussite figurant dans le questionnaire⁹ ont été cités plus souvent par les communes de plus grande taille, ce qui est également significatif. On peut en déduire que, avec l'expérience et l'intégration institutionnelle, la sensibilité aux qualités du processus augmente.

^{8/9} À l'exception de l'information/invitation adaptée à l'âge, pour laquelle il n'y a pas de différence significative.

2.1.11 Défis

Figure 14:
Selon vous, quels sont les principaux défis liés à la participation des enfants et des adolescent-e-s?

Plusieurs réponses possibles



Un grand nombre d’aspects ont été mentionnés comme étant des défis pour la participation des enfants et des adolescent-e-s. La complexité du sujet et le manque de ressources temporelles ont été le plus souvent cités par environ la moitié des communes. Certains points ont été spécifiés dans les réponses en texte libre. L’absence de mandat a été soulignée, par exemple, par le manque de continuité, le manque de sensibilisation des décideurs, le manque de clarté concernant les responsabilités, etc. En ce qui concerne les difficultés d’accès aux enfants et aux adolescent-e-s, il a été fait référence à la question de la diversité qui entraîne des défis supplémentaires. Pour les très petites communes, le coût de la participation a été présenté comme trop élevé.

Pour les cantons, le défi le plus important a été de trouver des enfants et des adolescent-e-s pour la procédure de participation. La faisabilité des idées présentées et le manque de savoir-faire ont également été considérés comme plus importants que par les communes, tandis que l’absence de mandat a joué un rôle nettement moins notable.

La comparaison entre les communes et les cantons montre que les communes voient davantage les défis internes et les cantons les défis systémiques. Cela pourrait indiquer un manque d’interfaces et de mécanismes de coordination.

Il est passionnant de constater que des différences nettes apparaissent entre les communes qui ont déjà fait l’expérience de la participation des enfants et des adolescent-e-s et celles qui n’ont pas encore d’expérience en la matière: ces dernières sont nettement moins nombreuses à estimer que les ressources en temps et en argent ainsi que les attentes quant à la transformation effective des idées constituent un défi.¹⁰

L’absence de mandat pour la mise en œuvre de procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s était certes la raison la plus fréquente pour laquelle ces procédures n’étaient pas menées. En y regardant de plus près, force est toutefois de constater que la légitimation politique est certes une condition préalable pour une pratique durable mais qu’elle ne suffit pas.

Les grandes communes ont indiqué significativement plus souvent que les petites communes le manque de ressources temporelles et financières comme défis.¹¹

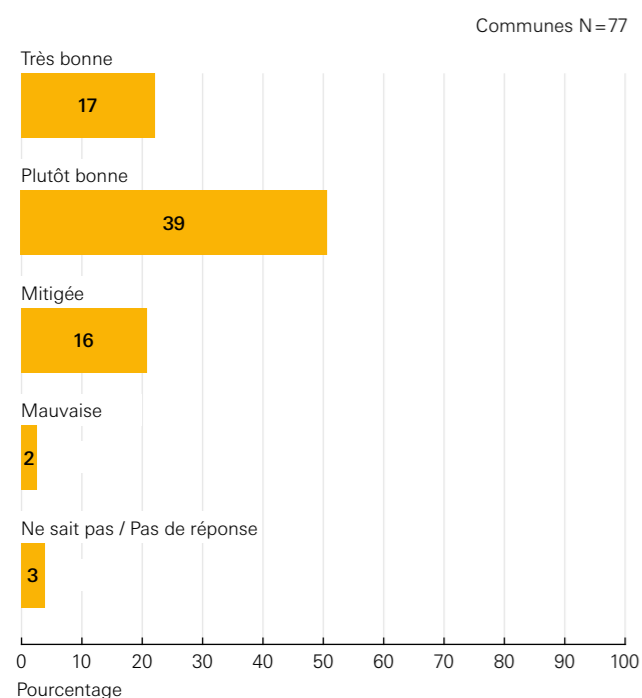
¹⁰ En ce qui concerne les autres défis (absence de mandat, complexité du sujet, manque de savoir-faire, faisabilité des idées émises, trouver des enfants et des adolescent-e-s pour la procédure de participation), les différences entre les deux groupes ne sont pas significatives.

¹¹ En revanche, le lien entre la taille de la population et les défis suivants n’est pas significatif: absence de mandat, complexité du sujet, manque de savoir-faire, attente quant à la mise en œuvre des idées, faisabilité des idées proposées, trouver des jeunes pour la procédure de participation.

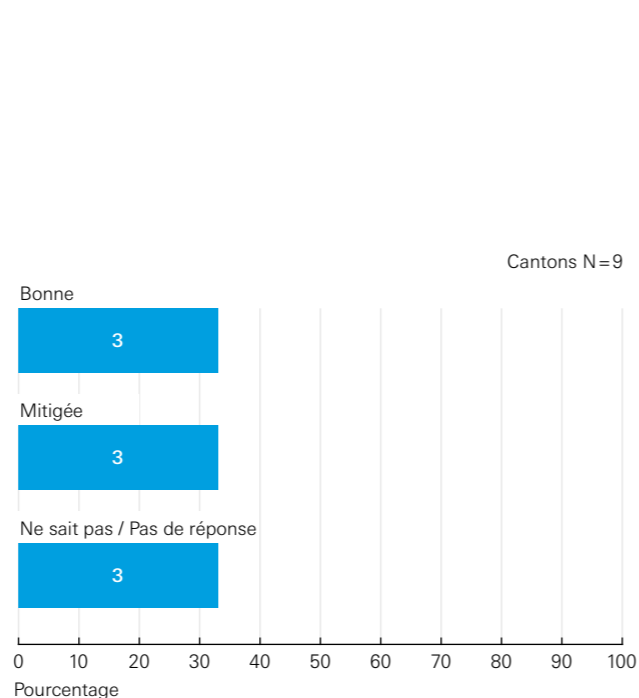
2.1.12 Évaluation globale des expériences acquises

Figure 15:
Tout bien considéré, comment évalueriez-vous votre expérience concernant la participation des enfants et des adolescent-e-s?

Plusieurs réponses possibles



Dans l'ensemble, près des trois quarts des communes qui avaient jusqu'à présent fait l'expérience de la participation des enfants et des adolescent-e-s ont jugé leur expérience très bonne ou bonne.

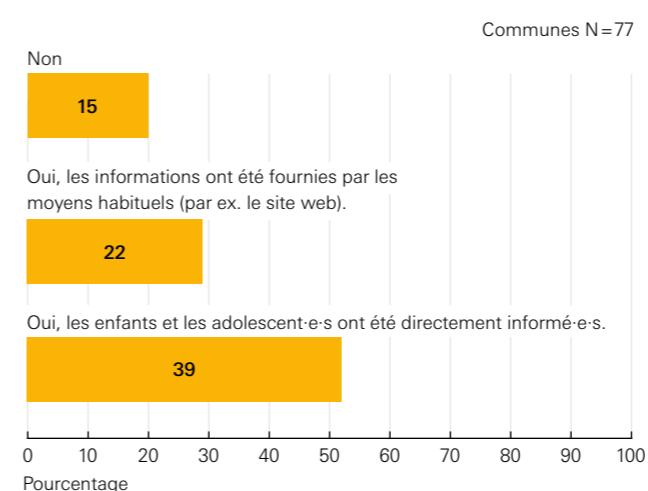


Pour les cantons, l'évaluation est moins positive: sur les neuf cantons qui avaient jusqu'à présent fait l'expérience de la participation des enfants et des adolescent-e-s, trois ont qualifié leur expérience de bonne, trois de mitigée et trois n'ont pas émis d'appréciation.

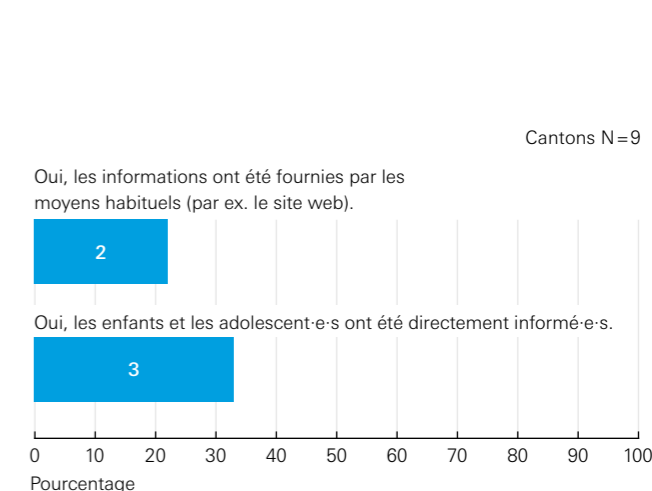
Ce niveau de satisfaction globalement élevé malgré les défis à relever témoigne d'une forte motivation intrinsèque.

2.1.13 Autres informations

Figure 16:
Au cours des projets d'aménagement et de construction, les enfants et les adolescent-e-s ont-elles et ils été informé-e-s des étapes suivantes, des résultats et des éléments qui ne pouvaient pas être réalisés?



Dans environ la moitié des communes, les enfants et les adolescent-e-s ont été directement informé-e-s de la suite de la procédure ou de choses qui n'étaient pas réalisables.



Dans un petit tiers des communes, elles et ils ont été informé-e-s via le site web ou d'autres canaux habituels et, dans un bon cinquième des communes, il n'y a pas eu d'information du tout.

2.1.14 Expériences positives et négatives relatives à la participation et autres réponses en texte libre

Les processus d'implication qui ont permis aux enfants et aux adolescent·e·s de participer concrètement et de voir des résultats visibles, comme l'aménagement des cours d'école, des cours de récréation ou des zones de jeux, ont été particulièrement bien notés. Un exemple, mentionné à plusieurs reprises sous une forme similaire, est la planification commune d'une installation de skate et de parkour: les enfants et les adolescent·e·s ont reçu des questionnaires, ébauché des idées, discuté des propositions avec des spécialistes et ont finalement décidé d'une installation combinée qui a ensuite été réalisée avec le soutien de la commune et d'entreprises locales. Les personnes impliquées ont déclaré que cela avait créé un fort sentiment de responsabilité et de fierté chez les enfants.

D'autres exemples positifs proviennent de communes dans lesquelles les enfants et les adolescent·e·s ont pu utiliser des formats temporaires ou créatifs tels que des ateliers sur une utilisation intermédiaire, des projets de construction de maquettes dans les écoles ou des «chantiers participatifs». Dans plusieurs cas, il a été souligné que l'implication permettait aux enfants non seulement de façonner leur environnement mais aussi de faire l'expérience des processus démocratiques et de la prise de responsabilités.

Au niveau cantonal, les fonctions de coordination ainsi que la collecte et la mise à disposition de savoir-faire pour les communes ont en outre été soulignées comme des expériences positives.

Les expériences négatives se rapportaient généralement à une participation fictive, à des interruptions ou à des ruptures de communication: les enfants se désintéressent lorsqu'il s'écoule plusieurs années entre la participation et la mise en œuvre ou lorsqu'elles et ils ne sont pas informé·e·s de la suite des événements. Un exemple décrit la transformation d'une aire de jeux pour laquelle quatre ans se sont écoulés entre la planification et la réalisation, un délai impossible à communiquer aux enfants. Il était tout aussi problématique que les résultats de l'implication ne soient pas repris ou soient dévalorisés, ou que les décisions politiques ou administratives prennent le pas a posteriori sur les propositions.

Les réponses ouvertes recueillies dans le cadre du sondage complètent le tableau quantitatif par d'importantes nuances qualitatives. Les défis suivants ont notamment été mentionnés:

- Atteindre tous les milieux sociaux et toutes les langues.
- Les changements politiques entre les législatures, qui mettent en péril les projets.
- Le besoin d'un accompagnement professionnel et de lignes directrices claires.
- La difficulté de transmettre des processus de planification complexes d'une manière adaptée aux enfants.
- La nécessité d'ancrer la participation au sein de l'administration.

Cela confirme que la participation n'est pas en premier lieu une question de volonté, mais d'ouverture et de capacité à apprendre ainsi que de soutien structurel.

2.1.15 Différences entre les communes et les cantons

Une comparaison entre le sondage auprès des communes et celui auprès des cantons révèle de nettes différences en termes d'angles d'approche et de fonction. Les communes considèrent la participation comme étant principalement opérationnelle et axée sur la mise en œuvre, tandis que les cantons voient leur rôle plutôt dans la coordination et la détermination des conditions-cadres. Les cantons mettent davantage l'accent sur la qualité méthodologique et la communication, tandis que les communes mettent l'accent sur le soutien politique et les ressources. Cette différence renvoie à l'absence de mécanismes de coordination supérieurs: la participation reste de la responsabilité des communes alors qu'un soutien structurel de la part des cantons pourrait contribuer à la pérenniser.

2.2 Résultats des entretiens avec des expertes et experts au sujet des pratiques locales de participation

Les entretiens avec des représentantes et représentants de dix communes de différentes régions linguistiques et de différentes tailles peuvent être classés selon les cinq aspects suivants:

2.2.1 Dimension structurelle et institutionnelle

Les conditions-cadres institutionnelles de la participation des enfants et des adolescent·e·s varient fortement. Elles vont d'initiatives reposant sur des personnes à des services spécialisés formellement établis. Cela montre d'une part que l'importance de la participation est très diversement appréciée. D'autre part, les différences au niveau des conditions correspondent aussi largement aux différences au niveau de la taille des communes et de leurs administrations.

Les communes particulièrement petites et structurellement jeunes disposent souvent de structures administratives peu établies. Les possibilités de participation y dépendent souvent de l'engagement de personnes individuelles, d'enseignantes et enseignants, d'animatrices et animateurs socio-culturel·le·s ou de conseillères et conseillers municipaux, qui initient et mettent en œuvre l'implication ou l'encouragent par conviction personnelle. Ces modèles sont aisément accessibles et basés sur les relations, mais ils sont en même temps fragiles. Si la personne clé disparaît, il manque souvent le soutien institutionnel nécessaire pour assurer la continuité.

Dans les communes de taille moyenne, on observe de plus en plus de modèles coopératifs dans lesquels différents départements, services ou domaines administratifs responsables de l'éducation, des affaires sociales, de l'aménagement du territoire ou de la jeunesse collaborent. Ici, la participation est menée de manière transversale mais elle ne dispose pas encore d'un ancrage institutionnel solide. La coordination et les compétences doivent sans cesse être renégociées, des efforts d'institutionnalisation sont en cours, compte tenu des ressources internes de l'administration.

Dans les grandes communes, la participation fait partie de la structure administrative. Elle est soutenue par des services spécialisés, des lignes directrices, des ordonnances ou des

règlements et est établie en tant que tâche transversale. Ces communes disposent de processus et de compétences internes clairement définis, ce qui fait que l'implication dépend moins du hasard. L'intégration institutionnelle facilite en partie l'association des approches propres à l'aménagement du territoire, aux affaires sociales et au domaine de la pédagogie mais elle se heurte aussi en partie aux «silos» de l'administration.

2.2.2 Légitimité politique, juridique et culturelle

La pratique relative à la participation des enfants et des adolescent·e·s est très hétérogène. Sa légitimité va d'un engagement motivé par des raisons morales à des obligations imposées aux mondes politique et administratif.

Dans plusieurs communes, tout repose sur l'attitude personnelle de certain·e·s intervenant·e·s. La participation a lieu «parce qu'on pense que c'est bien». La légitimité morale est un moteur puissant, mais vulnérable: sans mandat politique, elle reste dépendante de l'engagement des individus. La simple volonté politique ne suffit pas non plus si les structures administratives et les ressources sont insuffisantes.

Un deuxième modèle est celui des procédures légitimées par un programme, par exemple dans le contexte du label de l'UNICEF «Commune amie des enfants». Ce label fait office de catalyseur: il permet d'attirer l'attention, d'obtenir un soutien politique et d'accéder à des ressources. La participation peut être ancrée de manière visible dans le cadre de tels programmes mais elle reste néanmoins en partie liée à des projets ou à des personnes.

Dans d'autres communes, la participation est ancrée sur les plans juridique et administratif. Des ordonnances, règlements ou lignes directrices stratégiques définissent les compétences et les normes de qualité. Ici, l'implication n'est plus un engagement individuel mais un mandat politique et un élément de bonne gouvernance.

Dans toutes les communes, on constate que la participation est efficace sur le long terme lorsqu'elle est considérée comme faisant partie intégrante de l'action communale, c'est-à-dire lorsqu'elle est vécue naturellement comme un aspect de la culture locale. Lorsque cette conscience fait défaut chez les responsables, la participation est perçue comme une tâche supplémentaire. Elle doit être renégociée à chaque fois, notamment en cas de manque de temps et de ressources, et peut ainsi être supprimée temporairement ou totalement.

2.2.3 Pratique de mise en œuvre: formes, méthodes et portée

La mise en œuvre de la *participation* varie fortement en termes de forme et de portée. Elle va d'une participation spécifique, en lien avec des projets de construction concrets, à une *participation* globale.

Dans de nombreuses communes, les formes limitées à un sujet dominant, par exemple pour la planification d'aires de jeux, de sites scolaires ou d'espaces pour les jeunes. Ces projets sont tangibles, axés sur les résultats; ils aboutissent à des résultats visibles tout en offrant des opportunités d'apprendre. Ils se prêtent particulièrement bien à la participation en raison de leur ancrage dans l'espace social et dans le quotidien des enfants et des adolescent-e-s.

Certaines communes intègrent les enfants et les adolescent-e-s dans les processus d'aménagement du territoire. Dans de nombreux cas, la participation se limite à des phases partielles du processus ou reste ponctuelle, l'accent étant mis sur les phases initiales telles que l'analyse des besoins ou la collecte d'idées. Ces procédures peuvent améliorer l'adhésion et les résultats de la planification, mais restent souvent dépendantes des calendriers politiques et des ressources.

Dans les communes développées sur le plan institutionnel, soit majoritairement des communes de grande taille, la *participation* fait partie de l'action administrative courante. Elle est systématiquement prise en compte dans le travail de quartier, le développement scolaire ou la planification urbaine. Il est frappant de constater que la *participation* dans les écoles et les quartiers est la plupart du temps pensée et organisée indépendamment d'une participation à des projets d'aménagement et de construction. Dans les grandes villes, les deux formes de *participation* relèvent de différents départements ou services, la plupart du temps sans qu'il y ait de collaboration institutionnalisée. Dans les petites communes, la *participation* dans le cadre de l'école et des activités de jeunesse prédomine globalement. Leurs canaux établis ne sont guère utilisés dans le cadre de projets d'aménagement et de construction.

Les communes expérimentent une grande variété de méthodes: allant des ateliers et des visites des lieux aux plateformes numériques, en passant par des groupes de travail à long terme. Il est clair que la diversité méthodologique est une condition préalable pour s'adresser à des personnes dont l'âge et les conditions de vie sont différents.

2.2.4 Conception et culture de la *participation*

La compréhension de la *participation* varie nettement et façonne les différentes pratiques de mise en œuvre. On peut distinguer trois orientations typiques idéales:

- Approche pédagogique et émancipatrice: la *participation* est considérée comme un champ d'apprentissage dans lequel les enfants et les adolescent-e-s font l'expérience de leur sentiment d'efficacité personnelle et de leurs compétences démocratiques. Cette perspective est particulièrement répandue dans les petites communes et lorsqu'il y a un lien avec l'école.
- Approche instrumentale et planificatrice: l'implication est considérée comme un moyen d'améliorer la qualité de la planification et son acceptation et sert par exemple à concevoir des projets plus proches des citoyennes et des citoyens et plus adaptés à leurs besoins.
- Approche réflexive et coopérative: la *participation* est considérée comme un processus d'apprentissage mutuel incluant l'administration, le monde politique et la population. Il est souligné que l'implication ne renforce pas seulement les enfants et les adolescent-e-s, mais qu'elle permet aussi à l'administration de tirer des leçons des perspectives des jeunes. La *participation* est alors parfois considérée comme un instrument de cohésion sociale qui combine les aspects propres à la politique des jeunes, à la politique sociale et à la politique de développement urbain.

Sur le plan analytique, il est certes possible de distinguer clairement ces perspectives; sur le terrain, dans les communes, on observe aussi des combinaisons de caractéristiques de plusieurs types idéaux.

2.2.5 Durabilité et dynamiques de développement

La durabilité de la *participation* dépend essentiellement de la stabilité institutionnelle et politique ou de son ancrage dans des règlements ou des principes directeurs. Les projets à court terme attirent l'attention; mais sans ancrage, ils s'enlisent souvent et leur impact reste ponctuel. L'éventail va de la participation événementielle, ponctuelle et généralement liée à une personne, à la participation institutionnalisée avec des responsabilités claires, des normes de processus et des mécanismes d'évaluation. Dans certains cas, cela va même jusqu'à une *participation* culturellement ancrée en tant que pratique durable, intégrée dans l'administration, la politique et le public.

Les changements politiques et les cycles de législature constituent un risque récurrent. De nouvelles majorités ou priorités peuvent retarder les processus participatifs ou modifier un traitement des résultats déjà annoncé, mais sans effet contraignant. Il y a là un grand potentiel de frustration, surtout pour les enfants et les adolescent-e-s qui ont participé au processus en question. Pour les intervenant-e-s au niveau communal, les expériences acquises se perdent et les chances de pérennisation disparaissent. En même temps, des changements de personnes ou de programmes peuvent aussi faire apparaître de nouvelles possibilités (même à court terme).

2.2.6 En résumé: facteurs de réussite, besoins et perspectives

Il ressort du sondage et des entretiens que plus la *participation* est ancrée dans les structures, plus elle est résiliente aux changements de personnel et aux cycles politiques. En créant une culture locale de la *participation*, dans laquelle l'apprentissage mutuel fait partie du quotidien, il est possible d'exploiter plus largement les bénéfices.

Une *participation* stable à long terme nécessite une combinaison de plusieurs facteurs, adaptée aux conditions locales. La taille de la commune, un ancrage institutionnel solide, une continuité au niveau du personnel et un soutien politique en font partie.

Une opportunité peu exploitée jusqu'à présent réside dans le fait de penser et d'organiser la *participation* de manière plus intégrée, par exemple dans le contexte scolaire ou dans l'espace social ainsi que dans le cadre de projets d'aménagement et de construction.

Les facteurs clés de succès suivants pour l'action communale peuvent être identifiés comme résultat du sondage et des entretiens:

- Soutien politique: sans mandat ni soutien de l'exécutif, la *participation* reste en général ponctuelle.
- Ressources et connaissances: le temps, le personnel et les compétences méthodologiques sont des conditions préalables à la qualité.
- Coordination au-delà des domaines de compétence: la *participation* ne fonctionne durablement que si les domaines de l'éducation, des affaires sociales, de l'aménagement du territoire et de la politique travaillent ensemble.
- Ouverture culturelle: une commune disposée à apprendre des jeunes crée les bases de la durabilité.

Ces facteurs de réussite permettent de tirer les conclusions suivantes sur les besoins et les perspectives:

- Ressources et structures: presque toutes les communes demandent davantage de ressources financières et humaines pour pouvoir mettre en œuvre la *participation* de manière professionnelle. La nécessité de disposer de services spécialisés ou de compétences clairement définies pour coordonner les processus et assurer la continuité est particulièrement soulignée. En outre, le besoin d'une organisation claire des processus au sein de l'administration est mis en valeur: par exemple, en se demandant quand la *participation* est utile et en mettant en place des procédures standardisées qui vont de la planification à la mise en œuvre.
- Soutien politique et engagement: de nombreuses communes souhaitent un engagement contraignant de l'exécutif pour tous les départements ainsi qu'un ancrage fondamental dans les règlements ou les lignes directrices. La volonté politique est citée comme une condition décisive pour établir la *participation* de manière durable et profitable.
- Soutien méthodologique et professionnel: des guides, des formations, des exemples de bonnes pratiques ainsi que la mise en réseau et l'échange sont souhaités afin de promouvoir une attitude commune et une compréhension cohérente de la *participation* et d'obtenir des suggestions pour le travail quotidien.

Certaines communes soulignent le rôle des écoles et de l'animation socio-éducative en tant qu'acteurs et actrices clés, qui peuvent intégrer la *participation* dans les structures existantes et la rendre ainsi plus durable. D'autres soulignent l'importance d'une «attitude participative» dans toutes les unités administratives, afin que la *participation* ne soit pas considérée comme une tâche supplémentaire mais comme un thème transversal.

3 Enseignements complémentaires

Si l'on considère les résultats de l'étude à la lumière de différentes approches théoriques et de la littérature de recherche actuelle, on peut formuler les enseignements complémentaires suivants:

3.1 Deux systèmes de *participation* et absence de lien entre eux

Les résultats du sondage et des entretiens montrent que la *participation* des enfants et des adolescent·e·s a lieu aujourd'hui dans deux domaines fonctionnant le plus souvent en parallèle. Il existe d'une part des procédures formelles de participation aux processus d'aménagement et de construction. On trouve d'autre part de nombreuses formes d'implication au quotidien, par exemple dans les écoles, le travail avec les jeunes ou le travail de quartier. La découverte de cette séparation est l'un des plus importants résultats de l'étude.

La participation formalisée dans le cadre de projets d'aménagement et de construction est liée à des procédures légales, à des compétences et à des cycles de planification. Elle est dominée par des logiques administratives et de planification ainsi que par des procédures à long terme. La *participation* au quotidien, dans le cadre du développement social et pédagogique, est ancrée dans les écoles, le travail avec les jeunes et le travail de quartier. Elle est axée sur la relation et sur l'efficacité personnelle, la responsabilité et l'intégration. Les deux systèmes présentent des points forts différents: alors que la participation formelle permet d'intégrer la perspective des jeunes dans les processus de décision importants, la *participation* au quotidien permet d'établir des relations à long terme, des processus d'apprentissage et une bonne accessibilité des enfants et des adolescent·e·s.

Établir consciemment un lien entre les deux domaines de la *participation* des enfants et des adolescent·e·s ouvre des synergies et des potentiels qui peuvent, d'une part, augmenter l'efficacité de certains projets et, d'autre part, réduire considérablement les dépenses pour ces mêmes projets.

3.2 Conditions structurelles et développements actuels

L'étude montre que l'organisation au sein des communes a une forte influence sur la qualité et la durabilité de la *participation*. De grandes différences apparaissent dans la pratique: alors que certaines communes disposent de structures établies avec des responsabilités claires, d'autres en sont encore à leurs débuts ou travaillent de manière très dépendante des personnes.

En l'absence de structures établies, la *participation* dépend souvent de l'engagement de personnes isolées qui jouent alors le rôle de «bâtitrices et bâtisseurs de ponts» (Neveauskas & Tijūnaitienė 2007). Elles et ils peuvent avoir un impact considérable mais leur action reste fragile. Dès que ces personnes sont absentes ou surchargées, les processus s'interrompent le plus souvent. La recherche (Schedler & Proeller 2011; Ritz & Thom 2019) montre en outre que les administrations ont plus de succès à long terme lorsque le savoir est sauvegardé dans des structures et ne reste pas lié à des personnes individuelles.

Si les communes souhaitent promouvoir la *participation* de manière durable, elles ont tout intérêt à mettre en place des structures qui facilitent les liens, la responsabilisation et la coopération. Cela implique des postes fixes, des mandats clairs et des processus coordonnés. Les communes ne disposant pas de telles conditions structurelles travaillent souvent de manière engagée, mais peuvent moins facilement pérenniser la *participation*. La structure ne remplace pas l'engagement mais elle assure son effet à long terme. Les petites communes devraient donc elles aussi mettre en place des ancrages structurels minimaux afin de maintenir à disposition les connaissances acquises par l'expérience.

C'est surtout dans les petites et moyennes communes que l'on crée actuellement de plus en plus de services spécialisés dans les domaines de la société, du social, des générations et de l'intégration (Steiner et al. 2021; Ladner & Haus 2021; Möckli et al. 2023; Ritz & Thom 2019; Schedler & Proeller 2011). Cette tendance représente une évolution positive pour la promotion de la *participation*. En effet, de tels postes sont créés en particulier là où les tâches sociales se multiplient ou lorsque les thèmes ne correspondent pas aux attributions classiques des départements. La *participation* fait souvent partie de ces tâches.

3.3 Coopération et capacité d'apprendre au sein de l'administration

Un autre résultat clé de l'étude concerne la qualité de la coopération entre les différentes professions et les différents secteurs administratifs. Dans de nombreux entretiens, il est apparu clairement que la *participation* des enfants et des adolescent-e-s ne se heurtait pas à un manque subjectif de pertinence mais à des cloisonnements structurels au sein de l'administration. Les compétences en matière d'éducation, d'aménagement du territoire, d'affaires sociales, de culture ou de jeunesse sont généralement organisées séparément, avec leurs propres routines, logiques temporelles et voies de communication.

La recherche montre que les administrations deviennent plus efficaces et sont plus à même de résoudre des problèmes complexes lorsqu'elles coopèrent au-delà des frontières de leurs domaines de compétence (Edwards 2013; Sørensen & Torfing 2009, Schedler & Proeller 2011; Bryson et al. 2015). Il ne s'agit pas seulement de processus organisationnels ou de structures, mais aussi de mettre en relation ses propres connaissances avec celles des autres et d'élaborer une compréhension commune des problèmes et des objectifs ainsi que de la *participation*. Cela implique d'évaluer les expériences, d'adapter les processus et d'assurer les connaissances à long terme, garantissant ainsi la capacité d'apprentissage. Ce processus est central pour toutes les administrations (Argyris & Schön 1978; Voß & Kemp 2006); il est particulièrement important pour le domaine d'activité relativement nouveau de la *participation* des enfants et des adolescent-e-s.

Les services spécialisés ou de coordination mentionnés ci-dessus peuvent documenter les expériences, garantir les résultats, encourager les échanges professionnels entre les services et poser ainsi des bases importantes pour des processus d'apprentissage communs. Cela aurait pour effet de ne pas laisser la coordination au hasard et de contribuer sensiblement à l'ancrage de la *participation*.

3.4 De l'apprentissage des enfants à l'apprentissage de l'institution

Si la *participation* des enfants et des adolescent-e-s est définie de manière plus large, elle est souvent comprise sous un angle pédagogique dans la pratique: l'idée est que les enfants fassent l'expérience de leur sentiment d'efficacité personnelle, prennent des responsabilités et développent des compétences démocratiques. Cette perspective est importante et largement soutenue dans la littérature (Biesta 2011). Les résultats des entretiens qualitatifs confirment que les communes considèrent cette dimension comme centrale. Mais les résultats montrent en même temps que les effets de la *participation* en termes d'apprentissage vont également dans un autre sens, souvent sous-estimé: elle a un effet sur l'administration elle-même.

Il est apparu clairement lors des entretiens que les administrations développent de nouvelles manières de penser et d'agir lorsqu'elles prennent en compte les enfants et les adolescent-e-s. Des collaboratrices et collaborateurs rapportent que les perspectives des adolescent-e-s modifient les exigences, concrétisent des questions de planification complexes et défient les modes d'action de l'administration.

Il ne s'agit pas seulement d'adapter l'action aux exigences des enfants et des adolescent-e-s. Des hypothèses et des structures fondamentales sont en outre remises en question; Argyris & Schön (1978) appellent cela l'apprentissage en double boucle («double-loop learning»). Ce mécanisme est également central pour la pérennisation de la *participation*: lorsque l'administration et le monde politique apprennent eux-mêmes grâce à l'implication, la *participation* cesse d'être une simple action liée à un projet pour devenir une partie intégrante de la culture communale.

Les résultats de l'étude peuvent en outre être décrits comme la succession (ou la coexistence) de trois logiques d'apprentissage:

- Dans la logique pédagogique et émancipatrice, l'accent est mis sur le sentiment d'efficacité personnelle et la formation démocratique des enfants (Biesta 2011). Cette approche est dominante dans les petites communes et dans le contexte scolaire.
- Dans le cadre de la logique de planification instrumentale, l'accent est mis sur l'amélioration de la qualité de la planification, l'analyse des besoins, l'acceptation (Silva & Pitanguy 2020) et est typique de la participation liée à un projet d'aménagement et de construction.
- Dans la logique réflexive-coopérative, l'accent est mis sur l'apprentissage commun de l'administration, de la politique et de la population. La *participation* est donc considérée comme un élément de la (bonne) gouvernance et de l'autogestion (Voß & Kemp 2006; Fung & Wright 2003).

Les données disponibles montrent que de nombreuses communes se situent dans l'une des deux premières logiques. L'implication est améliorée en tant que méthode. Seules quelques communes ont atteint une forme réfléchie et institutionnalisée. Celle-ci est pourtant essentielle pour établir la *participation* comme attitude et la garantir durablement.

3.5 Pratique de la participation en matière d'aménagement du territoire: de l'événement à la routine

Les données font apparaître un schéma clair: les enfants et les adolescent-e-s sont principalement impliqué-e-s dans les premières phases de la planification, notamment lors de l'évaluation des besoins et de la collecte d'idées. Dans les phases ultérieures, par exemple lors de la prise de décision ou de l'évaluation, les possibilités de participation diminuent nettement. La durée des procédures de planification, qui ne permettent guère d'impliquer les enfants et les adolescent-e-s tout au long de la procédure, est désignée comme un défi majeur.

La pratique actuelle est fortement orientée vers l'événementiel. De nombreuses communes utilisent des ateliers, des visites des lieux ou des actions scolaires pour impliquer les enfants à un stade précoce. Ces formats présentent des avantages: ils permettent un accès créatif et facile, s'adaptent bien aux structures scolaires ou sociales et produisent rapidement des résultats visibles. Mais des faiblesses évidentes apparaissent également: la participation prend souvent fin avant que les décisions ne soient prises. Les enfants sont rarement informé-e-s de la suite des événements. Les longs délais d'attente diminuent la motivation et la confiance. Les connaissances acquises lors des premières phases ne sont pas systématiquement maintenues.

La recherche internationale en matière de planification souligne que la qualité des processus d'implication ne résulte pas uniquement d'apports ponctuels, mais d'une compréhension continue et d'une planification communicative (Healey 1997; Innes 2004). C'est précisément là que réside un champ de développement pour les communes. Le passage d'une participation ponctuelle à une participation en tant que processus est essentiel. Pour que l'implication ait un impact, il faut une intégration à toutes les étapes et des informations fiables sur ce qui est mis en œuvre et ce qui ne l'est pas (et pourquoi). De plus, des étapes intermédiaires sont nécessaires pour pallier les longues phases de planification. La documentation et la transmission des résultats sont tout aussi importantes, notamment pour éviter que les contributions des enfants ne se perdent dans la transition entre les services.

De nombreuses communes utilisent déjà certains de ces éléments, mais rarement en les combinant de manière systématique.

3.6 Légitimation de la *participation* entre stabilité et dynamisme

Les résultats de l'étude mettent en évidence que le développement durable de la *participation* des enfants et des adolescent-e-s dépend essentiellement de la manière dont la légitimité politique, les structures institutionnelles et les changements dans l'administration locale interagissent. L'absence de mandat politique est l'une des raisons les plus souvent citées, tant au niveau cantonal que communal, pour expliquer l'absence de procédures de participation pour les enfants et les adolescent-e-s. Même dans les communes qui travaillent de manière participative, on constate souvent un écart entre les aspirations de certaines parties prenantes et l'ancrage formel de la *participation* dans le système politique.

En fin de compte, l'étude met en évidence trois formes de légitimation qui, d'une certaine manière, s'appuient l'une sur l'autre:

- Sous la forme d'une légitimation morale, la *participation* «se produit» parce que des personnes engagées la considèrent importante. Cette forme est dynamique et peut donner de fortes impulsions locales, mais reste dépendante de certaines personnes ou situations. Elle est souvent le point de départ des premiers projets d'implication.
- Des programmes tels que le label de l'UNICEF «Commune amie des enfants» permettent d'obtenir une légitimité symbolique. Celle-ci augmente la visibilité et crée des incitations positives qui renforcent à leur tour l'attention politique, mais ne remplacent pas un ancrage structurel.
- Un ancrage contraignant dans des règlements, des lignes directrices ou des programmes stratégiques, complété par des compétences, des ressources et des processus clairement définis, constitue la légitimation aux niveaux politique et administratif. Ce n'est que sous cette forme que la *participation* est non seulement souhaitée, mais aussi mise en œuvre indépendamment des changements personnels ou politiques.

La recherche sur la gouvernance met en évidence le fait que les processus d'implication n'ont d'effets durables que s'ils sont légitimés aussi bien sur le plan politique qu'au niveau de l'administration (Fung & Wright 2003; Sørensen & Torfing 2009). La légitimité politique est nécessaire mais elle n'est pas suffisante. Ce n'est que lorsque des compétences, des processus et des formes de coopération interne clairs sont établis qu'une stabilité institutionnelle capable de soutenir l'implication sur plusieurs législatures voit le jour. De telles structures génèrent ce que Pierson (2000) décrit comme une «dépendance positive au chemin»: les expériences répétées créent de la confiance, des gains d'efficacité, de la sécurité méthodologique et donc des routines organisationnelles. Cela a pour effet d'augmenter non seulement la qualité de la *participation* mais aussi sa légitimité politique. Il en résulte un processus de renforcement mutuel.

La stabilité peut toutefois aussi être un obstacle («dépendance négative au chemin» selon Pierson 2000), notamment lorsque les structures existantes et la culture vécue ne permettent guère de *participation*. Il est apparu clairement au cours des entretiens que de nombreux développements dans le domaine de la *participation* sont rendus possibles par ce que l'on appelle des fenêtres d'opportunité («Windows of Opportunity», Kingdon 1984). Il s'agit de moments où des changements personnels, politiques ou organisationnels ouvrent de nouvelles perspectives d'action. De telles opportunités se présentent par exemple à l'occasion de nouvelles législatures, de changements au sein de l'exécutif ou de l'administration, de programmes de soutien ou de projets pilotes, d'événements ou de conflits locaux ou de l'introduction de nouveaux programmes stratégiques (par exemple le label UNICEF). Ces moments peuvent être utilisés pour mettre en place de nouvelles structures, développer les approches d'implication existantes ou institutionnaliser les principes participatifs. La capacité des communes à identifier et à exploiter activement de telles fenêtres d'opportunité est centrale pour le développement de la *participation*. Elle constitue le contrepoint dynamique de la stabilité institutionnelle et permet d'innover sans déstabiliser l'ensemble des pratiques.

Le développement à long terme de la *participation* des enfants et des adolescent-e-s dépend donc de l'équilibre entre stabilité (structures, routines, ancrage) et changement (impulsions, innovation, fenêtres d'opportunité). La *participation* n'est donc ni un instrument figé ni un projet spontané.

3.7 Dépendance de la taille et rôle des cantons

Les résultats montrent clairement que les formes et l'étendue de la *participation* sont fortement influencées par la taille de la commune. Les grandes communes et villes disposent de structures professionnelles dans lesquelles les limites des départements («silos») rendent le travail transversal difficile et où la multiplicité des processus parallèles exige une coordination complexe. En revanche, les petites communes sont surtout confrontées à des ressources humaines et financières limitées, à un manque de savoir-faire, à une insuffisance de spécialisation et à une forte dépendance vis-à-vis des individus. Elles compensent souvent l'inexistence de structure par la proximité et l'engagement ou par l'externalisation de certaines tâches (Möckli, Vetsch & Lang 2023, Ladner & Haus 2021).

C'est précisément là que les cantons peuvent jouer un rôle important grâce à leur position particulière. Bien qu'ils ne disposent eux-mêmes que de compétences opérationnelles limitées, les cantons peuvent contribuer de manière décisive à la stabilisation de la *participation* locale en fixant un cadre, en assurant la coordination et en garantissant la qualité. Dans ce contexte, ils peuvent assumer des fonctions importantes (conformément au concept de métagouvernance [«Metagovernance»] selon Sørensen & Torfing 2009). Ils peuvent favoriser les processus d'échange et d'apprentissage entre les communes, voire les coopérations intercommunales formalisées. Ils peuvent en outre mettre à disposition des guides, des formations et des recueils de bonnes pratiques et ancrer des objectifs politiques favorables à la participation dans les programmes cantonaux. Ces fonctions n'ont été réalisées que de manière isolée jusqu'à présent mais elles offrent un potentiel considérable pour la pérennisation et la professionnalisation de la pratique communale en matière de *participation*, surtout dans les petites communes. Cela correspond également au souhait des communes: les plus petites en particulier souhaitent explicitement un soutien sous forme de ressources, d'expertise et d'orientation structurelle.

3.8 Synthèse: la *participation* en tant que gouvernance axée sur l'apprentissage

En résumé: la *participation* n'est pas seulement une obligation démocratique ou une possibilité d'améliorer les résultats de la planification, mais un instrument de gouvernance orienté vers l'apprentissage.

Ce processus est soutenu par trois mécanismes: (1) Les organisations apprennent par feed-back, c'est pourquoi il faut réfléchir aux expériences faites dans le cadre de projets, les documenter et les transmettre (Argyris & Schön 1978). (2) Les possibilités de changement résultent d'opportunités favorables, ce qui permet aux changements politiques ou personnels d'entraîner des évolutions structurelles (Kingdon 1984). (3) Les développements se consolident dans les voies empruntées de sorte que les procédures d'implication répétées créent des routines, de la confiance et une culture (Pierson 2000).

Cela signifie que la *participation* évolue généralement de l'engagement vers la structure et la routine, pour aboutir à une culture. Une *participation* durable naît donc lorsque les communes la considèrent comme un champ d'apprentissage commun pour les enfants, l'administration et la politique. Il ne s'agit pas d'une mission supplémentaire mais d'une composante de la bonne gouvernance et d'une opportunité d'innovation dans le secteur public. Les recommandations formulées ci-après à l'intention des communes et des cantons ont pour but de soutenir cette démarche.

4 Recommandations pratiques pour les communes et les cantons

Les recommandations suivantes s'adressent aux communes et aux cantons. Elles sont divisées en trois catégories: en premier lieu celles qui concernent aussi bien les communes que les cantons, en second lieu celles qui s'adressent principalement aux communes, et enfin celles qui ciblent en particulier le niveau cantonal. Ces recommandations se basent à la fois sur les résultats empiriques de la présente étude et sur leur interprétation intégrée à la lumière des approches théoriques de la gouvernance, de l'apprentissage organisationnel et du développement institutionnel.

4.1 Recommandations pour les communes et les cantons

4.1.1 Assurer la légitimité politique et le caractère obligatoire

La *participation* des enfants et des adolescent·e·s nécessite un ancrage politique clair et des mandats contraignants. Des décisions formelles, des règlements ou des lignes directrices contribuent à ancrer institutionnellement la *participation* au-delà des périodes législatives et à légitimer sa mise en œuvre au sein de l'administration. L'ancrage dans des objectifs de législature peut aider à institutionnaliser à long terme de telles stratégies, concepts ou règlements fondamentaux.

4.1.2 Considérer la *participation* comme un processus d'apprentissage continu

Mise en perspective, la *participation* ne devrait pas être considérée comme un projet isolé, mais comme un processus d'apprentissage continu pour les enfants et les adolescent·e·s, l'administration et la politique. Les expériences tirées des processus d'implication donnent des impulsions d'apprentissage importantes qui peuvent contribuer au développement de la pratique, de l'attitude et de la culture organisationnelle. Les formes de *participation* liées à des projets se prêtent en ce sens à l'acquisition d'expériences et à la prise en compte des besoins en constante évolution des enfants et des adolescent·e·s.

4.1.3 Renforcer systématiquement la collaboration interdisciplinaire

Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour permettre aux enfants et aux adolescent·e·s, ainsi qu'aux adultes de mettre en œuvre des processus de *participation* significatifs. Cela implique de rendre la *participation* perceptible et tangible au quotidien, en commençant le plus tôt possible, par exemple en encourageant la *participation* dans les jardins d'enfants, les écoles, les structures d'accueil ou les offres de loisirs. En outre, il convient de promouvoir des offres de formation continue sur le thème de la *participation* pour les adultes et en particulier pour les professionnel·le·s qui travaillent avec des enfants et des adolescent·e·s.

4.1.4 Assurer la *participation* sur le plan institutionnel et sortir de la dépendance vis-à-vis des personnes

Les compétences, les tâches de coordination et les normes de processus doivent être définies sur le plan organisationnel. Les communes devraient définir des points de contact clairs et documenter les connaissances afin que la *participation* ne dépende pas de l'engagement de personnes isolées. La coopération intercommunale et le soutien du canton peuvent jouer un rôle important à cet égard.

4.1.5 Utiliser sciemment les fenêtres d'opportunité tout en assurant la continuité

L'étude montre que la *participation* des enfants et des adolescent·e·s est ancrée dans différents contextes professionnels, qui suivent chacun leurs propres logiques. Au sein de l'administration, on constate l'existence de disciplines différenciées en particulier dans les domaines de l'aménagement et de la construction, des affaires sociales et des questions de société. Elles apparaissent également entre l'administration, d'une part, et l'école, le travail avec les jeunes et la pratique en matière d'espaces sociaux, d'autre part. Une collaboration interdisciplinaire ciblée est nécessaire pour mieux combiner les potentialités de la participation formelle et de la *participation* au quotidien. Cela peut se faire par exemple par le biais de groupes de travail ou de projets divers, de commissions ou de services spécialisés.

4.1.6 Garantir la transparence et la fiabilité

Les changements politiques ou organisationnels, tels que les nouvelles périodes législatives, les changements de personnel ou les programmes de soutien, offrent la possibilité de faire évoluer la *participation*. En même temps, il faut veiller à ce que les structures et les expériences existantes ne se perdent pas, mais qu'au contraire elles soient maintenues, régulièrement évaluées, éventuellement révisées et développées.

4.1.7 Garantir la transparence et la fiabilité vis-à-vis de l'extérieur

Afin d'instaurer la confiance et d'éviter les frustrations, il est essentiel de communiquer de manière compréhensible sur les objectifs, les résultats et les limites des processus d'implication. Les retours d'information aux enfants et aux adolescent·e·s ainsi qu'aux professionnel·le·s concerné·e·s doivent être fournis dans les meilleurs délais et permettre de suivre le déroulement des processus de planification et de décision de manière claire et compréhensible.

4.1.8 Garantir l'évaluation et l'assurance qualité vis-à-vis de l'intérieur

Les communes et les cantons peuvent développer des mécanismes d'assurance qualité et d'évaluation afin de vérifier en permanence la *participation* des enfants et des adolescent·e·s aux processus de planification et et si nécessaire procéder à des ajustements. Cela crée de la transparence et favorise les processus d'apprentissage pour les projets futurs.

4.1.9 Mettre des ressources à disposition

Pour impliquer de manière significative les enfants et les adolescent·e·s dans les processus d'aménagement et de construction, il faut mettre à disposition des ressources appropriées. Il ne s'agit pas seulement de ressources financières mais également de ressources humaines. Pour les communes et les cantons qui disposent déjà de l'expertise nécessaire, cela signifie par exemple augmenter temporairement les pourcentages de postes existants afin d'intégrer des éléments participatifs supplémentaires dans les processus d'aménagement et de construction. Pour les communes et les cantons qui ne disposent pas d'un tel savoir-faire, cela signifie avoir recours à un soutien professionnel externe.

4.1.10 Promouvoir une *participation* adaptée à l'âge et aux groupes cibles

Les enfants et les adolescent·e·s ne constituent pas un groupe homogène. Il convient donc d'adapter les méthodes à l'âge et aux capacités des enfants et des adolescent·e·s et de choisir des méthodes appropriées. Une attention particulière doit être accordée à l'inclusion des enfants et des adolescent·e·s particulièrement vulnérables, ce qui nécessite souvent une approche et des méthodes encore différentes.

4.2 Recommandations concernant en premier lieu les communes

4.2.1 Renforcer le lien entre la participation formelle et la participation au quotidien

Les communes devraient créer des interfaces ciblées entre les procédures de participation formelles dans les processus d'aménagement et de construction et les formes d'implication proches du quotidien, par exemple à l'école, dans le travail avec les jeunes ou dans le travail de quartier. Une meilleure articulation de ces domaines permet de dégager des synergies, par exemple pour atteindre les enfants et les adolescent·e·s en vue de leur participation à des projets d'aménagement et de construction. La durabilité de la participation s'en trouve également accrue.

4.2.2 Prévoir la participation tout au long du processus de planification

Les enfants et les adolescent·e·s ne devraient pas seulement être impliqué·e·s dans les premières phases des processus de planification. L'information et l'implication renouvelée au cours du processus contribuent à renforcer la compréhension, les processus d'apprentissage et l'engagement. En complément de l'implication directe des enfants et des adolescent·e·s, il est recommandé de faire appel à une personne suppléante susceptible de représenter leurs intérêts (délégué·e à l'enfance et à la jeunesse, animatrice ou animateur de jeunesse, etc.), qui pourra intégrer les préoccupations des enfants et des adolescent·e·s dans le projet de manière professionnelle pendant toute la durée du projet.

4.2.3 Prendre en compte activement l'accessibilité et la portée sociales

Lors de la conception des formats d'implication, il convient de prendre en compte les différents milieux sociaux, groupes d'âge et contextes linguistiques. Des accès faciles et variés peuvent contribuer à atteindre un groupe plus large d'enfants et d'adolescent·e·s. L'implication à travers différents quartiers, jardins d'enfants et écoles permet d'identifier les besoins les plus représentatifs possibles. Sinon, les résultats risquent d'être faussés.

4.3 Recommandations concernant en premier lieu les cantons

4.3.1 Promouvoir systématiquement les échanges et la coopération entre les communes

Les cantons peuvent soutenir l'échange d'expériences entre les communes en créant des réseaux ou des plateformes et contribuer à la diffusion des connaissances et des bonnes pratiques. Ils peuvent en outre montrer l'exemple en inscrivant la participation des enfants et des adolescent·e·s comme principe dans leurs directives cantonales en matière d'aménagement du territoire et de développement.

4.3.2 Soutenir les communes de manière ciblée

Par le biais de conseils, d'offres de formation continue, de guides ou de programmes d'encouragement, les cantons peuvent aplanir les différences structurelles entre les communes et soutenir ces dernières dans la mise en œuvre de la participation. Un soutien financier via un fonds de soutien ciblé ou d'un dispositif similaire peut par ailleurs permettre aux communes n'ayant pas ou que peu d'expérience en matière de participation de faire appel à un soutien externe.

4.3.3 Soutenir l'orientation et le développement de la qualité sans remplacer l'autonomie locale

À travers leur compétence de fixer des conditions-cadres, les cantons peuvent fournir des normes de qualité et une orientation méthodologique, sans pour autant assumer la responsabilité opérationnelle des communes. Il peuvent par exemple établir des critères de qualité ou des exigences pour la planification et l'aménagement d'espaces de vie conviviaux pour les enfants.

Sources

Argyris, C., & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Biesta, G. (2011). *Learning democracy in school and society: Education, lifelong learning, and the politics of citizenship*. Rotterdam: Sense Publishers.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (éd.). (2015). *Creating public value in practice: Advancing the common good in a multi-sector, shared-power, no-one-wholly-in-charge world*. Boca Raton: CRC Press.

Edwards, A. (2010). *Being an Expert Professional Practitioner: The Relational Turn in Expertise*. Dordrecht, Pays-Bas: Springer.

Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Londres: Verso.

Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Vancouver: UBC Press.

Innes, J. E. (2004). Consensus building: Clarifications for the critics. *Planning Theory*, 3(1), 5–20.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.

Ladner, A., & Haus, A. (2021). *Aufgabenerbringung der Gemeinden in der Schweiz: Organisation, Zuständigkeiten und Auswirkungen*. Lausanne: IDHEAP

Möckli, P., Vetsch, M., & Lang, A. (2023). *Leistungserbringung in kleinen Gemeinden: Eigenerstellung oder Auslagerung? Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 14, 1–15.

Neverauskas, B., & Tijūnaitienė, R. (2007). The role of boundary spanners in project management. *Engineering Economics*, 52(2), 44–49.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267.

Ritz, A., & Thom, N. (2019). *Public Management. Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen*. Wiesbaden: Springer VS.

Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New Public Management*. Berne: Haupt.

Silva, E., & Pitanguy, J. (2020). *Children's participation and public policy: A rights-based approach*. Londres: Routledge.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through meta-governance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.

Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A., & Keuffer, N. (2021). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden: Ergebnisse des nationalen Gemeinde-monitorings 2017*. Coire: Somedia. Disponible sous: hdl.handle.net/11475/22601

Voß, J.-P., & Kemp, R. (2006). Sustainability and reflexive governance: Introduction. In J.-P. Voß, D. Bauknecht, & R. Kemp (Eds.), *Reflexive governance for sustainable development* (pp. 3–28). Cheltenham: Edward Elgar.

Recommandations de littérature, de guides et d'exemples

Cette liste contient une sélection de sources qui, sans être exhaustive, couvre l'étendue du champ de travail de la *participation*. La *participation* étant un domaine de travail très agile, de nouveaux guides ou autres documents précieux paraissent régulièrement.

Guides et recommandations pour la conception de processus participatifs

DOJ AFAJ | Association faîtière suisse pour l'animation socioculturelle enfance et jeunesse (2023). *Participation des enfants et des jeunes à l'aménagement de l'espace public* (affiche).
doj.ch/files/DOJ/4_Wissen/Fachpublikationen/FR_Fachpublikationen/Affiche_Amenagement-de-lespace-public_A0.pdf

Jugendarbeitsstellen Oberwallis (2025). Kinder- und Jugendpartizipation in der Gemeinde verankern. Praxishandbuch für Gemeinden.
jastow.ch/3d-flip-book/praxishandbuch-fuer-gemeinden

Ville de Lucerne (2023). Partizipationsprozesse. Leitfaden und Arbeitshilfe.
stadtluzern.ch/_doc/4844524

Ville de Vienne (2012). Praxishandbuch Partizipation. Gemeinsam Stadt entwickeln.
wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/praxisbuch.html

UNICEF Suisse et Liechtenstein (2020). Implique-toi! Change ton monde en quatre étapes. Un guide pour les enfants et les adolescent·e·s.
unicef.ch/fr/media/5782/download

UNICEF Suisse et Liechtenstein (2020). Les enfants d'aujourd'hui dans les espaces de demain. Sondage sur la *participation* des enfants et des adolescents aux projets d'aménagement et de construction.
unicef.ch/fr/media/5774/download

UNICEF Suisse et Liechtenstein (2021). La *participation* des enfants et des jeunes en théorie et en pratique – Pour les communes et les villes.
unicef.ch/fr/media/5776/download

UNICEF Suisse et Liechtenstein (2025). Participation à l'école. Comment encourager et mettre en pratique la participation des enfants.
unicef.ch/fr/media/6019/download

ZORA | Zentrum öffentlicher Raum (2014). Mitwirkung der Bevölkerung bei der Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raums. Synthesebericht mit Arbeitshilfe.
zora-cep.ch/cmsfiles/ZORA_Synthesebericht_Dec2014_def_1.pdf

Le guide suivant donne un aperçu complet:



UNICEF Suisse et Liechtenstein (2020). Planification et aménagement d'espaces de vie conviviaux pour les enfants. Fondements, check-lists, études de cas.

unicef.ch/fr/media/1500/download

Guides, recommandations et exemples pour la conception d'espaces adaptés aux enfants et aux adolescent·e·s

Canton d'Argovie (2025). Koffer Raumwahrnehmung. ag.ch/de/themen/planen-bauen/raumentwicklung/baukultur-im-aargau/koffer-raumwahrnehmung

Canton de Thurgovie (2025). Leitfaden für eine beziehungsfreundliche Gemeinde. Bedürfnisgerechte Gestaltung des öffentlichen Raums.
kjf.tg.ch/public/upload/assets/172878/Leitfaden%20f%C3%BCr%20eine%20beziehungsfreundliche%20Gemeinde.pdf?fp=1

OST – Haute école spécialisée de Suisse orientale. Kinder- und jugendgerechte Freiräume. Anleitung zur Planung und Gestaltung.
freiraum-stadt.ch/de

UNICEF Suisse et Liechtenstein (2024). Espace de circulation convivial pour les enfants. Conditions requises pour l'aménagement d'espaces de circulation adaptés aux enfants et recommandations d'actions pour la pratique.
unicef.ch/fr/media/5761/download

UNICEF Suisse et Liechtenstein. Les études de cas «espaces de vie adaptés aux enfants».
unicef.ch/fr/notre-travail/suisse-liechtenstein/espaces-de-vie-adaptes-aux-enfants/les-etudes-de-cas

Impressum

Éditeur

UNICEF Suisse et Liechtenstein
Pfungstweidstrasse 10, 8005 Zurich
eae@unicef.ch, unicef.ch

Auteurs

Anke Kaschlik, Université des sciences appliquées de Zurich (ZHAW)
Nadine Junghanns et Mona Meienberg,
UNICEF Suisse et Liechtenstein

Conception et mise en page

Resort GmbH, Zurich

Illustrations

Martine Mambourg, [illustriert.ch](https://www.illustriert.ch), Zurich

Traduction de la version originale allemande en français et italien

Translingua SA, Zurich

Relecture

Marianne Sievert (DE), Sophie Egli (FR) und Vera Pagnoni (IT)

1^{ère} édition, avril 2026

Cette publication peut être téléchargée en allemand, français et italien.

© 2026 UNICEF Suisse et Liechtenstein

 FEDERER
FOUNDATION

Avec le soutien de la Roger Federer Foundation

