



Les dimensions économiques des institutions de placement en Suisse depuis 1940: Modèles de financement et de contrôle de la prise en charge institutionnelle des enfants et des jeunes

Résultats d'un projet de recherche mené dans le cadre du PNR 76

Prof. Matthieu Leimgruber, Universität Zürich

Dr Roland Fischer, Hochschule Luzern

Dr Alan Canonica, Hochschule Luzern

Susanne Weiss, Universität Zürich

Fabienne Hämmerle, Hochschule Luzern

L'équipe de projet examine les modèles de financement et de contrôle de la prise en charge institutionnelle des enfants et des jeunes depuis 1940 sous l'angle en particulier du fédéralisme. Nous observons l'évolution de ces modèles aux différents niveaux politiques (Confédération, cantons, communes), ainsi que les interactions entre pouvoirs publics et acteurs et actrices privé-es. Jusque dans les années 1960 au moins, le financement des foyers et des institutions était déplorable, ce qui explique en grande partie les dysfonctionnements et les mauvaises conditions de vie constatées dans de nombreux établissements. La situation s'est progressivement améliorée durant la seconde moitié du 20e siècle, à mesure que la Confédération et les cantons ont pris le relais des communes et des acteurs et actrices privé-es dans le domaine du financement et du contrôle des institutions. Les incitations financières inopportunes n'ont pas pour autant complètement disparu et, parfois, de nouvelles sont apparues dans le sillage de changements intervenus dans le partage des tâches. Le système de financement actuel se caractérise par sa complexité et sa dépendance par rapport aux structures mises en place dans le passé (*path dependency*).

Arrière-plan, objectif du projet et plan de recherche

Contexte

Autour de 1930, en raison de subventions insuffisantes et des limites de l'autonomie locale, de nombreux foyers et institutions manquaient de ressources matérielles, de locaux appropriés et de personnel qualifié. Conjugués à des conditions d'hygiène lacunaires, ces facteurs conduisaient souvent à des conditions de vie inadaptées, voire indignes pour les enfants et adolescent-es placé-es. Dans notre étude, nous examinons comment les modèles de financement et de contrôle des institutions ont évolué depuis cette époque. La plupart des travaux de recherche consacrés jusqu'ici aux mesures de coercition à des fins d'assistance se limitent à un champ d'observation local et n'abordent guère cette dimension financière et économique question dans une perspective historique.

Objectif

Le projet poursuit quatre objectifs : (1) identifier les flux de financement du secteur des foyers et institutions de placement aux différents niveaux (communal, cantonal et fédéral) et les interactions entre pouvoirs publics et acteurs et actrices privé-es dans ce domaine, ceci afin de retracer le développement historique des subventions ; 2) analyser les formes de financement et les mécanismes de contrôle correspondants dans le secteur des institutions de placement pendant la période étudiée ; 3) examiner les conditions fixées par les instances de financement pour le versement de subventions, identifier les intentions qui les sous-tendaient ainsi que les conséquences concrètes du financement pour les institutions ; 4) mener, sur la base des résultats, une réflexion sur les scénarios de développement pour les modèles de financement et de contrôle institutionnels actuels et futurs et formuler des recommandations correspondantes.

Plan de recherche

Notre étude a, d'une part, examiné le financement et le contrôle institutionnels aux niveaux de la Confédération et des cantons ainsi que la coordination intercantonale dans le cadre des placements hors canton. À cet effet, nous avons analysé trois cantons – Genève, Saint-Gall et Uri – dont les pratiques en la matière divergent. D'autre part, notre étude a éclairé au niveau institutionnel les conséquences concrètes du financement et du contrôle sur des établissements représentatifs situés dans ces trois cantons.

Les archives fédérales ainsi que celles des trois cantons concernés ont fourni les sources pour notre étude. Les archives cantonales ont aussi fourni de précieuses informations sur les institutions examinées. Le niveau intercantonal a été analysé à l'aide des archives de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Nous avons également dépouillé le fonds d'archives de la Conférence nationale suisse de l'action sociale (LAKO). Les données empiriques sont issues de sources qualitatives (rapports, procès-verbaux, etc.) et de sources quantitatives (comptes d'État, statistiques, etc.). Pour l'évaluation des données, majoritairement qualitatives, nous avons utilisé la méthode de critique des sources herméneutique. Enfin, nous avons constitué un groupe de suivi composé de spécialistes (représentant-es de la Confédération, des cantons, d'associations professionnelles et de directions de foyers).

Résultats

Observations de base

Le système de financement des institutions de placement résulte d'une imbrication de divers bailleurs de fonds à différents niveaux politiques (Confédération, cantons, communes) et implique à la fois les pouvoirs publics et des acteurs et actrices et privé-es, d'où sa grande complexité. Sa structure actuelle est marquée par des phénomènes de path dependency. Le droit aux subventions est généralement subordonné à des exigences auxquelles les bénéficiaires doivent satisfaire, ce qui présuppose une fonction de pilotage et de contrôle des instances de financement. Ces conditions concernent le système de prise en charge, d'une part, et les établissements en tant que tels, d'autre part.

Jusque dans les années 1960 au moins, la situation financière de nombreuses institutions était déplorable. Cela avait de graves conséquences sur la qualité de vie des enfants et adolescent-es placés-es, dans la mesure où les mauvaises conditions matérielles qui prévalaient alors dans les établissements se traduisaient aussi au niveau des infrastructures, du personnel et des structures éducatives. L'une des principales raisons de ces manques résidait dans le fait que communes et les acteurs et actrices privé-es qui géraient ces institutions ne disposaient souvent pas des moyens matériels suffisants ou rechignaient à les affecter en quantité nécessaire. La situation s'est améliorée au cours de la seconde moitié du 20^e siècle avec le transfert progressif des responsabilités en matière de financement de ces institutions de placement à la Confédération et aux cantons, qui ont formulé des conditions plus strictes pour l'allocation de subventions publiques aux établissements et pris des mesures pour en contrôler la mise en œuvre.

Financement et contrôle par la Confédération

Pendant toute la période examinée, la Confédération a régulièrement engagé des réformes et lancé des innovations dans le système de prise en charge et de placement. Le code pénal (CP), introduit en 1942, prévoyait des subventions pour la construction et l'agrandissement d'établissements servant à l'exécution des peines et des mesures. La Confédération pouvait verser à titre facultatif des subventions d'exploitation à des maisons d'éducation pour enfants et adolescent-es. Dans les années 1940 déjà, elle a fixé des conditions pour l'octroi des subventions et créé des organes chargés d'évaluer les demandes. Elle a aussi enjoint les cantons à collaborer et à encourager les placements hors canton. Selon les critères de l'époque, la façon de faire de la Confédération était progressiste.

Lors de la création de l'assurance-invalidité en 1960, le législateur a introduit des subventions de construction et des subventions d'exploitation pour les établissements qui accueillaient des mineur-es handicapés-es. Suite à l'entrée en vigueur en 1967, de la loi fédérale sur les subventions de la Confédération aux établissements servant à l'exécution des peines et mesures et aux maisons d'éducation, la Confédération a également révisé la pratique des subventions dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. La distinction entre placement pour des raisons pénales et placement pour des raisons non pénales n'avait alors plus eu lieu d'être, puisque tous les établissements étaient désormais éligibles à des subventions dès le moment où ils accueillaient aussi des délinquant-es mineur-es. En outre, les subventions d'exploitation étaient obligatoirement allouées par la Confédération lorsque les conditions requises étaient remplies. La Confédération visait deux objectifs de contrôle : premièrement,

mettre en place grâce aux subventions d'exploitation une certaine répartition des charges cantonale, puisque les cantons n'arrivaient pas à s'entendre sur des modalités de compensation cohérentes pour les placements hors canton. Deuxièmement, amorcer, par le biais des exigences formulées dans le cadre de sa pratique en matière de subventions, un processus de professionnalisation et d'amélioration de la qualité des prestations. Cette volonté du législateur de renforcer la qualité des prestations a été confirmée par l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE), introduite en 1978 dans le sillage de la révision du code civil, qui prévoyait des conditions minimales à l'échelle de la Suisse pour l'autorisation et la surveillance du placement de mineur-es hors de leur foyer familial.

Alors que le Conseil fédéral a menacé de supprimer complètement les subventions d'exploitation, les cantons ont adopté en 1987 la Convention relative aux institutions (CII), qui a ensuite été remplacée par la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CISS). Avec l'entrée en vigueur en 1987 de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, les subventions d'exploitation n'ont finalement pas été supprimées, mais réduites ; de nouvelles compétences de contrôle ont également été assumées par la Confédération. Les subventions de construction et d'exploitation étaient dorénavant allouées aux établissements pour mineur-es à la condition qu'une planification cantonale ou intercantonale atteste que l'établissement concerné répondait à un besoin. Autre nouveauté, les établissements avaient la possibilité de demander des subventions pour des projets pilotes.

La Confédération a régulièrement joué un rôle comme moteur d'innovation et a pris – conformément au principe de subsidiarité – des responsabilités de contrôle accrues lorsque les

niveaux politiques inférieurs ne s'acquittaient pas pleinement ou ne pouvaient s'acquitter des tâches d'exécution qui leur étaient dévolues. Cela dit, le financement et le contrôle des maisons d'éducation par la Confédération sont toujours restés politiquement fragiles et contestés, dans la mesure où l'« éducation » relevait en principe de la compétence des cantons et des communes.

Financement et contrôle au niveau des cantons

Dans les trois cantons examinés – Genève, Saint-Gall et Uri –, on observe différentes formes d'organisation au niveau de l'infrastructure des établissements ainsi que du financement et du contrôle du système de prise en charge. Le degré de partage de la responsabilité entre cantons et communes est l'un des aspects sur lequel les modèles cantonaux divergent le plus. À partir de la fin des années 1960, les possibilités de financement des cantons ont été améliorées, et des subventions d'exploitation ont notamment été introduites afin de remédier au sous-financement chronique des institutions. Suivant les modalités de financement des établissements, ces subventions d'exploitation étaient aussi allouées par l'assurance-invalidité ou l'Office fédéral de la Justice, avec ou sans financement fédéral. Les cantons mettaient souvent d'abord l'accent sur l'intensification et la centralisation de la surveillance, et ensuite seulement sur un financement accru. Faute de moyens matériels principalement, de nombreux établissements n'étaient pas en mesure de remplir les exigences de l'État concernant la qualité de l'offre.

Dans le canton urbain de Genève, l'organisation des institutions de placement est fortement centralisée dès la première moitié du 20^e siècle. Les services responsables des placements, le fi-

nancement des placements ainsi que la surveillance des familles d'accueil et des institutions relèvent du canton. Les réformes de lois dans les années 1950 et 1960 ont élargi les critères de surveillance à la construction, à l'hygiène, au personnel, aux questions économiques et à l'accompagnement. En raison du développement continu de son dispositif de surveillance institutionnelle, l'introduction de l'OPE n'a guère eu d'impact dans le canton de Genève.

Saint-Gall, qui est un canton mi-urbain mi-rural, se caractérise par une organisation décentralisée, dans laquelle le canton et les acteurs et actrices privé-es se partagent de nombreuses tâches dans le domaine institutionnel. Durant la seconde moitié du 20^e siècle, on a assisté à un transfert progressif des responsabilités des communes au canton, ces premières continuant toutefois à jouer un rôle important. Depuis 1956, tous les établissements sont placés sous la surveillance du canton, alors qu'auparavant, seuls les établissements communaux ainsi que les institutions privées subventionnées l'étaient. Au milieu des années 1950, le canton a édicté de nouvelles prescriptions légales en matière de surveillance. Comme les exigences légales étaient relativement similaires à celles de l'OPE, l'entrée en vigueur de cette dernière n'a pas entraîné d'adaptations majeures dans le régime de surveillance de Saint-Gall.

Le canton rural d'Uri présente une organisation peu centralisée et son réseau d'institutions de placement est très peu développé. Uri ne disposant que d'un seul établissement privé accueillant les mineur-es, les enfants et adolescent-es concerné-es étaient souvent placé-es dans des institutions hors canton. Les placements extra-familiaux relevaient des autorités communales. À partir du milieu des années 1970, le canton a intensifié ses activités de financement dans le domaine de la prévoyance sociale, donc aussi dans celui des institutions de placement. Au début, la surveillance de l'unique foyer pour

enfants du canton était assurée par une commission privée. Rien n'indique dans les archives que l'ordonnance sur le placement d'enfants de 1949 s'appliquait à cette institution. Contrairement aux deux autres cantons examinés, l'entrée en vigueur de l'OPE a conduit à Uri à une augmentation des exigences en matière de surveillance. Cependant, ce n'est que depuis 2014 que la surveillance des placements extrafamiliaux relève du service des affaires sociales, sur la base de l'OPE.

Niveau des institutions

On retrouve au niveau des institutions examinées les mêmes évolutions et conséquences que celles observées aux niveaux de la Confédération et des cantons : la situation financière des établissements concernés s'est considérablement améliorée à partir de la fin des années 1960, et l'importance du prix de pension (*Kostgeld*) en tant que source de revenu a diminué en conséquence. Les institutions qui touchaient des subventions fédérales avaient généralement une meilleure assise financière que celles qui accueillait exclusivement des mineur-es placés pour des raisons civiles. Grâce à la hausse des moyens financiers, les établissements ont pu dès la fin des années 1960 renforcer leurs effectifs et engager du personnel mieux qualifié. Alors que la majeure partie du budget servait auparavant à la couverture des besoins existentiels, ce sont les coûts de personnel qui ont pris le relais à partir de ce moment. Par le passé, les exploitations agricoles liées aux institutions de placement était une importante source de revenu et de nourriture pour les institutions. Ces dernières, notamment pour des raisons financières, y faisaient travailler les enfants et adolescent-es qu'elles accueillait. À partir des années 1970 au plus tard, cette dépendance entre institutions de placement et agriculture a fortement diminué.

Importance des résultats pour la pratique et recommandations

Utilité pour la pratique

Les résultats du projet sont surtout pertinents pour les personnes actives dans les domaines de la planification de la prise en charge, du développement de l'offre, du contrôle des finances et de la surveillance, c'est-à-dire les représentant-es des autorités fédérales, cantonales et communales, d'une part, et les membres des associations professionnelles concernées, d'autre part. L'étude fournit une grille d'explication pour les systèmes financement et de contrôle institutionnels actuels. Elle replace les champs de tension et les défis d'aujourd'hui dans une perspective historique et offre des pistes de réflexion pour des innovations et des scénarios de développement et d'amélioration du système de prise en charge.

Recommandations

Notre équipe de recherche tient à formuler trois recommandations d'envergure:

- *Planification structurée de l'offre dans le domaine de l'aide aux enfants et adolescent-es*
En vertu de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures, les subventions fédérales sont allouées sous condition d'une planification cantonale ou intercantonale. Or celle-ci est souvent assez sommaire et se limite à des statistiques d'utilisation. Nous recommandons de procéder à une évaluation périodique des besoins servant de base à des planifications d'offres au niveau régional. Ces planifications doivent englober le système de prise en charge tant stationnaire qu'ambulatoire ainsi que tous les groupes cibles (protection de l'enfance, exécution des peines et des mesures, enseignement spécialisé, psychiatrie sociale, réfugié-es mineur-es non accompagné-es, familles d'accueil). Cette tâche pourrait être assumée par les conférences régionales de la CDAS. À cet égard, il serait opportun que le Conseil fédéral examine la possibilité de préciser et de compléter au niveau d'une ordonnance spécifique les exigences en matière de planification afin de garantir une réglementation (minimale) uniforme de la pratique au niveau fédéral.
- *Révision totale de l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE)*
L'OPE introduite dans les années 1970 a défini au niveau fédéral des conditions minimales pour l'autorisation et la surveillance dans le domaine du placement de mineur-es hors du foyer familial. Malgré plusieurs révisions, la structure de base de l'OPE est restée fondamentalement la même. C'est pourquoi nous recommandons une révision totale de l'OPE afin de répondre aux exigences actuelles et futures en matière de placement extrafamilial d'enfants et d'adolescent-es mineur-es (domaine stationnaire et familles d'accueil). Le postulat 22.4407 déposé fin 2022 au Conseil national charge le Conseil fédéral d'indiquer la marche à suivre nécessaire à une telle révision. Il s'agit d'abandonner la logique fondée sur l'offre de placement au profit d'une approche centrée sur les enfants et adolescent-es et leur besoin de soutien individuel. Un état des lieux des pratiques d'autorisation et de surveillance des cantons initié par l'Office fédéral de la justice, l'Office fédéral des assurances sociales ou la CDAS pourrait servir de base à cette révision.

- *Détermination du besoin de soutien individuel et financement du sujet*

Dans le système en vigueur, le financement se fonde sur le motif du placement (délinquance, comportement social, atteinte psychique ou physique, etc.) et se concentre sur les offres de placement (*Objektfinanzierung*). Il serait plus pertinent pour le développement personnel des enfants et adolescent-es que le financement s'oriente sur le besoin de soutien individuel de ceux-ci (financement du sujet). Dans le domaine des adultes handicapés (domaine CIIS B), les cantons (p. ex. Argovie, Lucerne et Zoug) sont de plus en plus nombreux à introduire un financement par sujet et à mettre en place des centres d'observation indépendants chargés d'évaluer le besoin de soutien individuel. Les cantons pourraient s'en inspirer soit pour créer de tels centres pour le domaine CIIS B, soit pour étendre le champ de compétence des centres existants au domaine de l'aide aux enfants et adolescent-es en les dotant des ressources spécialisées nécessaires.

Signification scientifique des résultats

L'intérêt du projet réside dans le fait que l'historiographie des placements extrafamiliaux en Suisse a constaté à plusieurs reprises que l'insuffisance des moyens financiers des institutions avait constitué un facteur déterminant pour les graves dysfonctionnements observés dans de nombreux établissements stationnaires jusqu'à la seconde moitié du 20^e siècle. Or, malgré cela, cette thématique n'avait été jusqu'à présent guère été abordée dans une perspective historique et économique. La recherche sur

les pratiques en matière de financement et de contrôle aux différents niveaux politiques demeure encore très lacunaire. Nous manquons aussi d'études comparatives cantonales, et les interactions entre pouvoirs publics et acteurs et actrices privé-es ainsi que la coopération inter-cantonale n'ont pour ainsi dire jamais fait l'objet de recherches. La reconstitution des processus historiques permet de mieux comprendre les structures et les constellations fondamentales du système de prise en charge actuel.

**Les dimensions économiques des institutions de placement en Suisse depuis 1940:
Modèles de financement et de contrôle de la prise en charge institutionnelle des enfants et des jeunes**

Prof. Matthieu Leimgruber, Universität Zürich, requérant principal
Dr Roland Fischer, Hochschule Luzern, co-requérant
Dr Alan Canonica, Hochschule Luzern, collaborateur scientifique
Susanne Weiss, Universität Zürich, collaboratrice scientifique
Fabienne Hämmerle, Hochschule Luzern, collaboratrice scientifique

Adresse de contact :

Prof. Matthieu Leimgruber
Universität Zürich
+41 44 634 36 69
matthieu.leimgruber@uzh.ch

Pour des informations supplémentaires :
www.nfp76.ch

juillet 2023



**Universität
Zürich**^{UZH}

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**