

# Dans l'intérêt supérieur des enfants? Les organisations privées et les autorités publiques dans le placement d'enfants en famille d'accueil dans les cantons de Berne et des Grisons (de 1945 à aujourd'hui)

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

**Prof. Dre Michèle Amacker, Universität Bern**  
**PD Dre Sonja Matter, Universität Bern**  
**Dre Tanja Rietmann, Universität Bern**  
**Sebastian Funke, M.A., Universität Bern**  
**Valeria Pisani, B.A., Universität Bern**  
**Anna Schenk, M.A., Universität Bern**

Le projet étudie, dans une perspective historique et sociologique, l'interaction complexe entre parties prenantes privées et autorités publiques dans le placement d'enfants en famille d'accueil dans les cantons de Berne et des Grisons. Il montre que le domaine des familles nourricières est depuis toujours marqué par une grande précarité financière. Depuis le 19<sup>e</sup> siècle, organisations privées ou para-étatiques tentent d'amorcer des améliorations en fonction d'objectifs qui se sont profondément transformés au fil du temps. Quant à la charge de travail centrale, elle repose sur les familles d'accueil en général et sur les mères nourricières en particulier, dont la situation reste à ce jour précaire en termes tant de financement que d'accompagnement. De tout temps, les places en famille d'accueil ont manqué. Cette situation augmente le risque pour les enfants recueillis – qui constituent déjà en soi une catégorie de population très vulnérable – de ne pas recevoir un soutien suffisant et d'être privés des chances possibles de s'épanouir dans la vie.

## Arrière-plan, objectif du projet et plan de recherche

L'hébergement en famille d'accueil se situe à un point d'intersection critique entre sphère publique et sphère privée, la limite entre les deux étant souvent très floue, comme lorsque l'éducation au sein d'une famille d'accueil est qualifiée d'« éducation publique dans un espace privé » ou que les familles nourricières sont considérées comme des « familles publiques ». Cela dit, les catégories « public » et « privé » sont appropriées à des fins d'analyse pour apporter un éclairage nuancé sur ce domaine et mettre en évidence des problématiques qui caractérisent encore aujourd'hui l'hébergement en famille d'accueil.

Concrètement, le projet de recherche porte sur les formes d'interaction entre parties prenantes « publiques » (essentiellement les autorités) et parties prenantes « privées » (associations, particuliers, organisations privées, etc.) dans des phases historiques et des zones géographiques données. Ce point de vue n'est pas dû au hasard : ce sont précisément les instances privées qui ont œuvré et œuvrent toujours de manière décisive dans le domaine des familles d'accueil. Autrement dit, l'État leur a confié de grandes responsabilités au cœur d'une *mixed economy*

*of welfare*, parfois jusqu'à aujourd'hui. Il en découle divers problèmes, comme le manque de places d'accueil privées – pointé du doigt depuis plus de 150 ans –, le manque de financement ou l'arbitraire en la matière, de même que les lacunes dans le contrôle de la qualité.

Pour expliquer cette retenue de l'État, on peut invoquer le principe de la subsidiarité auquel la Suisse obéit depuis le 19<sup>e</sup> siècle aux termes de sa Constitution et selon lequel une tâche sociétale ne doit être assumée par un niveau étatique supérieur que lorsqu'aucune instance inférieure ne peut le faire. En matière de placement d'enfants, cette explication n'a toutefois qu'une valeur limitée. L'État – Confédération, cantons, communes et leurs autorités – a joué et joue toujours un rôle plus actif dans de nombreux secteurs du social. Aussi, dans l'optique du projet de recherche, la réserve de l'État et la structure spécifique de la relation entre « public » et « privé » qui en est le corollaire ne peuvent être traitées de manière adéquate qu'en questionnant systématiquement le poids, passé et présent, des catégories « sexe » et « classe » dans l'hébergement en famille d'accueil.

## Résultats

### Placement d'enfants : la pratique à l'époque de Gotthelf

Les enfants et les adolescents qui ne vivent pas dans leur famille d'origine, mais dans une autre famille de manière temporaire ou durable, existent depuis toujours. Par le passé, le placement d'enfants était un phénomène surtout lié à la pauvreté. Dans son roman « Die Armennot », l'écrivain bernois Jeremias Gotthelf (1797-1854) dépeint de manière saisissante l'inhumanité de cette pratique à son époque : traités comme du bétail, les enfants étaient mis aux enchères

et attribués aux maîtres, souvent des individus dont on ne savait pas qui ils étaient, qui faisaient l'offre la moins-disante, c'est-à-dire exigeaient l'indemnisation la plus modeste. Autrement dit, là où la prise en charge d'un enfant coûtait le moins à la commune.

### Placement extrafamilial d'enfants au 20<sup>e</sup> siècle fondé sur le droit des pauvres

Le placement extrafamilial d'enfants fondé sur le droit des pauvres était encore une pratique

courante au 20<sup>e</sup> siècle en Suisse. Selon la recherche historique, entre 4 et 5 % des enfants de moins de quatorze ans, soit quelque 60 000, étaient concernés par un placement extrafamilial en 1930. Pendant longtemps, les intérêts des enfants placés n'ont guère été pris en compte. Dans les années 1940, la Suisse a certes mené un débat intense sur la « protection de la famille » et sur les mesures de l'État social appropriées pour promouvoir la famille. En 1945, le peuple helvétique a ainsi accepté l'article constitutionnel relatif à la protection de la famille, qui prévoyait l'introduction d'allocations familiales et d'une assurance maternité. La pratique des services sociaux de l'époque, qui retiraient leurs enfants aux familles pauvres pour les placer dans des familles paysannes, n'a toutefois guère été problématisée dans le discours sur la protection de la famille.

### **Nouveaux modèles du placement en famille d'accueil**

La pratique actuelle en matière de placement d'enfants et d'adolescents en dehors de leur famille d'origine n'a plus grand-chose à voir avec celle du 19<sup>e</sup> siècle et d'une bonne partie du 20<sup>e</sup> siècle : les placements en famille nourricière sont soumis à des contrôles administratifs plus stricts et, suivant les cas, plusieurs spécialistes sont impliqués dans le processus. Et, lorsqu'un placement en famille d'accueil est nécessaire, les autorités ont à leur disposition une multitude de modèles de soutien, dont certains très spécialisés. On estime que, suivant les cantons, entre 30 et 60 % des familles nourricières en Suisse alémanique sont aujourd'hui suivies par des organisations privées. Il s'agit d'acteurs privés qui fournissent des prestations dans le cadre du placement en famille d'accueil (organisations de placement familial [OPF]). Ces organisations créées en grand nombre depuis les années 1990 (en remplacement des associations chargées du placement des enfants de

l'époque) aident à trouver des lieux de placement et offrent une vaste palette de services socio-pédagogiques qui déchargent souvent considérablement les curatrices et les curateurs – qui changent potentiellement souvent – des enfants et des adolescents. Elles jouent aussi un rôle important dans le développement de standards de qualité.

### **Continuités jusqu'à aujourd'hui : pression sur les coûts et conception traditionnaliste de la famille**

Malgré ces évolutions, on observe toujours des continuités, à commencer par le manque de fonds publics alloués au domaine social « enfants placés ». Un expert actif dans la protection de l'enfance constate à cet égard que la principale difficulté dans son domaine provient de la pression politique qui exige que « tout cela ne doit rien coûter ». Une réalité qui s'explique notamment par le régime d'État providence familiariste de la Suisse, profondément ancré dans une conception traditionnaliste de la famille et de la répartition des rôles entre hommes et femmes : le travail d'assistance et de soins (care) est une activité souvent non rémunérée et assumée principalement par les femmes. C'est aussi le cas de la prise en charge des enfants dans les familles d'accueil, où ceux-ci ne sont plus placés à titre de main-d'œuvre bon marché comme à l'époque de Gotthelf, mais parce que leur famille d'origine ne peut plus s'en occuper eux-mêmes, par exemple en raison de problèmes de dépendance.

Les familles d'accueil et, en particulier, les mères nourricières accomplissent une tâche extrêmement importante et exigeante au service de l'État et de la société. Or ce travail n'est guère reconnu par la collectivité et, dans de nombreux cas, il est trop peu rémunéré et soutenu. Comme le souligne ce spécialiste qui qualifie de honteuse et dérisoire l'indemnité versée aux familles d'accueil par rapport au salaire d'un

éducateur spécialisé. Il n'est donc pas étonnant que, depuis près de 100 ans, les expertes et les experts déplorent le manque de places d'accueil adaptées.

**« Naturellement, trouver ses marques n'est pas évident pour la plupart des enfants placés »**

La trop faible rémunération et le manque de reconnaissance sont souvent évoqués par les familles d'accueil : les entretiens menés dans le cadre du projet mettent en évidence toute la complexité de la prise en charge d'enfants et d'adolescents. En effet, outre la couverture des besoins de base, la tâche implique un travail relationnel intense. Ainsi, les parents nourriciers estiment que leur responsabilité principale consiste à mettre en place des structures et des règles claires dans le quotidien des enfants et des adolescents afin de leur offrir un cadre stable pour grandir en toute sécurité. Une mère nourricière, qui partage cet avis, consate : « Naturellement, trouver ses marques n'est pas évident pour la plupart des enfants placés. ». Selon elle, la probabilité d'accueillir un enfant nécessitant un travail éducatif intense est élevée. Un travail auquel s'ajoutent, suivant le contexte de la prise en charge, les relations avec les autorités, les organisations OPF et les autres parties prenantes telles que l'école ou les services de thérapie, le travail avec la famille d'origine ou encore les tâches administratives comme l'établissement de rapports et de décomptes. La plupart des familles d'accueil suivent aussi régulièrement des cours de formation continue ou se réunissent avec d'autres parents nourriciers pour échanger et partager. De telles structures leur offrent un précieux soutien et sont très importantes pour assurer la stabilité de la relation nourricière et éviter un arrêt prématuré du placement. Un problème brûlant jusqu'à récemment encore, comme le révèle une étude menée par l'Office des mineurs du canton de

Berne dans les années 1980. Dans son rapport publié en 1984, celui-ci constate que, en cas de problème, de nombreuses familles d'accueil a priori adéquates se retrouvent livrées à elles-mêmes. Elles ont alors « tendance à baisser les bras, au détriment des enfants placés, qui sont trimballés d'une famille d'accueil à l'autre, sans y trouver toutefois la stabilité nécessaire à leur épanouissement car, même si les parents nourriciers changent, les schémas, eux, restent les mêmes ».

**Entre sphère publique et sphère privée**

Les structures de prise en charge, les familles d'accueil et les contextes professionnels des parents nourriciers ainsi que leurs conceptions de la parentalité nourricière ont toujours été très hétérogènes et continuent de l'être. Cependant, indépendamment du type de relation nourricière et des tâches et activités qui en découlent, les parents d'accueil évoluent dans un champ de tension entre sphère publique et sphère privée : ils ouvrent leurs structures familiales privées afin d'assumer une tâche publique et d'offrir un foyer à des enfants dans un cadre privé. La frontière entre vie familiale et vie professionnelle tend alors souvent à s'estomper. À ce propos, une mère nourricière a indiqué que les services sociaux lui avaient souvent dit : « Ce n'est qu'un travail. Vous savez que vous pouvez l'arrêter à tout moment ? » Cela « m'a profondément énervée, parce que j'estime que s'occuper d'un enfant n'est pas juste un travail qu'on commence à 8 heures et qu'on termine à 17 heures, il en va d'une vie humaine. » Pour cette autre mère d'accueil, il y a « un tabou et on attend qu'on fasse ce travail sans contrepartie, comme depuis toujours ». Tant par le passé qu'aujourd'hui, la question du travail de care non rémunéré est un problème complexe dans le domaine du placement d'enfants en famille d'accueil. Comment, d'un point de vue sociétal, faire en sorte que le travail des parents nourri-

ciers, souvent lié à l'attente qu'il soit accompli « par amour », permette d'atteindre l'objectif de garantir le bien-être des enfants et des adolescents, tout en étant reconnu à sa juste valeur ?

### **Pas de lobby**

L'insuffisance des moyens mis à la disposition du placement d'enfants en famille d'accueil tient aussi au fait que ce domaine n'a guère de lobbys politiques en Suisse, c'est-à-dire d'asso-

ciations pour défendre les intérêts des enfants concernés, de leurs parents d'origine et aussi des parents nourriciers. Un constat confirmé par un fonctionnaire, selon lequel il est extrêmement difficile de constituer un groupe d'influence pour représenter ces personnes qui ont eu un début de vie difficile et ont besoin d'un soutien spécifique. Aujourd'hui encore, de nombreux enfants placés sont issus de classes sociales défavorisées.

## **Importance des résultats pour la pratique et recommandations**

- Grâce à l'actuel travail de mémoire collectif sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux, la pratique actuelle en matière de placement d'enfants en famille d'accueil a gagné en visibilité. C'est ce qu'ont explicité plusieurs spécialistes interrogés dans le cadre du projet, qui évoquent notamment une prise de conscience publique accrue de la complexité et de la sensibilité du sujet ainsi que la nécessité de disposer de standards de qualité uniformes, tout en rappelant que des efforts financiers supplémentaires sont indispensables. En effet, le placement d'enfants hors du milieu familial est un domaine social qui, depuis toujours, manque cruellement de ressources financières ; avec les effets négatifs qui en découlent pour les enfants. Ce point appelle une réflexion systématique et critique, notamment en lien avec le soutien et le suivi des familles d'accueil et la reconnaissance du travail fourni par celles-ci. Cette remarque s'adresse aux politiques et aux autorités spécialisées.
- Il convient d'examiner comment les nouvelles lois adoptées dans le domaine du « placement extrafamilial » d'enfants (canton de Berne : loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants, LPEP, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022 ; canton de Zurich : Kinder- und Jugendheimgesetz, KJG [loi sur les foyers pour enfants et adolescents], en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022) sont mises en œuvre dans la pratique. Quel est l'impact de ces nouvelles dispositions sur les actrices et les acteurs concerné-es ? Ces nouvelles lois s'appuient sur les « Recommandations relatives au placement extra-familial » de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA). Un suivi scientifique de l'application de ces recommandations est impératif.
- Il ressort des entretiens menés avec des personnes ayant fait l'objet d'un placement extrafamilial dans leur enfance que celles-ci sont nombreuses à en subir aujourd'hui encore les con-

séquences, qui s'accroissent encore avec l'âge : une prévoyance vieillesse souvent insuffisante, l'endettement, des problèmes pour obtenir les prestations de l'AI, une plus grande difficulté à gérer les atteintes physiques et psychiques subies sont autant de situations qui nécessitent des mesures de soutien sur mesure. Les autorités comme l'AI doivent être informées sur le vécu et les besoins spécifiques des personnes concernées. Cette remarque s'adresse aux services spécialisés.

### Signification scientifique des résultats

- Un recueil de contributions, plusieurs articles spécialisés ainsi qu'une thèse sont publiés dans le cadre du projet. En outre, certains résultats ont été présentés dans le manuel didactique « Sorge oder Zwang ? » (<https://www.lmv.gr.ch/produkt/desorge-oder-zwang-leseheft/>) et dans l'exposition itinérante « Vom Glück vergessen. Zur Geschichte und Aktualität der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen », de sorte à sensibiliser un large public à la thématique.
- Le projet a montré la pertinence de combiner approche historique et approche sociologique. Grâce à cette démarche, il est possible de mettre clairement en évidence les différences et les continuités. Malgré les améliorations et les changements conséquents, on observe aujourd'hui encore des continuités marquées dans le domaine du placement d'enfants en famille d'accueil en particulier.
- La grille de lecture intersectionnelle, qui associe les catégories « genre » et « classe » dans l'analyse, prend tout son sens ici en révélant comment les inégalités sociales dans le domaine du placement d'enfants en famille d'accueil se reproduisent, voire se renforcent.

**Dans l'intérêt supérieur des enfants?  
Les organisations privées et les autorités  
publiques dans le placement d'enfants en famille  
d'accueil dans les cantons de Berne et des Grisons (de  
1945 à aujourd'hui)**

Prof. Dre Michèle Amacker, Universität Bern, requérante principale  
PD Dre Sonja Matter, Universität Bern, collaboratrice scientifique  
Dre Tanja Rietmann, Universität Bern, collaboratrice scientifique  
Sebastian Funke, M.A., Universität Bern, doctorant  
Valeria Pisani, B.A., Universität Bern, assistante auxiliaire  
Anna Schenk, M.A., Universität Bern, assistante auxiliaire

**Adresse de contact :**

Prof. Dre Michèle Amacker  
Universität Bern  
+41 31 684 52 28  
michele.amacker@unibe.ch

**Pour des informations supplémentaires :**

[www.pnr76.ch](http://www.pnr76.ch)

mars 2023

**u<sup>b</sup>**

**UNIVERSITÄT  
BERN**

**Interdisziplinäres Zentrum  
für Geschlechterforschung IZFG**