

Protection de l'enfant et placement extrafamilial : influence des institutions, du financement et de la mise en œuvre

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

Dr Michael Marti, Ecoplan AG
Prof. Dr Thomas Widmer, Universität Zürich
Dre Nana Adrian, Ecoplan AG
Thomas Reiss, Universität Zürich

Le présent projet a porté sur une analyse systématique des politiques et des pratiques en matière de placement extrafamilial des 26 cantons helvétiques de 1970 à 2018. Nous nous sommes concentrés sur les caractéristiques et le développement de ces politiques. De plus, nous avons identifié et examiné les facteurs qui expliquent les différences entre les politiques pour ensuite en décrire l'impact sur les décisions de placement.

Notre analyse nous a permis classer les politiques en matière de placement extrafamilial en trois catégories : le « modèle communal avec financement traditionnel », le « modèle cantonal avec financement communal » et le « modèle cantonal avec autorités professionnalisées ». Si le modèle communal avec financement traditionnel était très répandu dans les années 1970, c'est le modèle cantonal avec financement communal qui prédominait à la fin de la période examinée. Nos résultats indiquent que le droit de la protection de l'enfant et de l'adulte en particulier a fortement contribué à cette harmonisation des politiques cantonales. La communauté linguistique et la représentation simultanée des cantons au sein de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ou de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) ont également joué un rôle à cet égard. En ce qui concerne les incidences liées aux différentes politiques, notre étude révèle que la compétence de financement peut influencer les décisions de placement dans le cadre d'une mesure civile.

Arrière-plan, objectif du projet et plan de recherche

Bien que la Suisse se soit dotée dès le début du XXe siècle d'une législation nationale relative à la protection de l'enfant, l'organisation et le financement de celle-ci ont continué de relever de la responsabilité des cantons. Ce partage fédéraliste des tâches reste valable sous le régime du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, d'où la grande hétérogénéité des politiques cantonales en matière de protection de l'enfant et d'exécution mise en évidence par les études réalisées jusqu'ici sur ce thème.

Le présent projet consiste dans l'analyse systématique des politiques de protection de l'enfant. Il porte également sur leurs modèles de financement divergents et sur les incidences de ces politiques sur la pratique en matière de protection de l'enfant dans les 26 cantons de 1970 à 2018.

Les questions de fond de l'étude sont les suivantes :

- Quelles sont les caractéristiques, aux niveaux national et cantonal, des politiques de placement et comment ont-elles évolué au fil du temps ?
- Quels sont les facteurs expliquant les politiques cantonales ?
- Quelles sont les incitations créées par ces politiques et quel a été leur impact sur la pratique en matière de protection de l'enfant ?

Dans notre projet, le placement extrafamilial désigne le fait pour un-e mineur-e de grandir hors de sa famille d'origine (Lengwiler et al. 2013, Zatti 2015). Nous tenons compte des placements de mineur-es dans des familles d'accueil (avec ou sans lien de parenté) et dans des foyers ainsi que des placements volontaires ou ordonnés dans le cadre d'une mesure civile. Par

contre, nous n'avons pas retenu les placements ordonnés pour des raisons pénales ou de santé.

En amont de notre analyse, nous avons procédé à une vaste collecte de données sur les politiques et les pratiques cantonales en matière de placement qui avaient cours durant la période examinée. Pour les politiques de placement, nous nous sommes fondés sur les dispositions légales cantonales ainsi que sur les messages relatifs aux lois topiques et à leurs modifications. Pour les pratiques en matière de placement, nous avons principalement dépouillé les rapports des départements qui, pendant la période examinée, étaient responsables des foyers et des institutions, des familles d'accueil et/ou des décisions de placement au niveau cantonal. Nous nous sommes aussi directement adressés auxdits départements. Toutes les informations ainsi récoltées ont été numérisées et enregistrées dans des banques de données.

Ces données ont été utilisées pour une analyse de cluster visant à décrire les différentes politiques cantonales et leur évolution au fil du temps. Nous avons aussi eu recours à des analyses des événements du parcours de vie (event history analysis) et de panels afin de mieux comprendre les différences entre les politiques cantonales et d'en étudier les conséquences. Enfin, nous avons conduit des entretiens avec trois expert-es, que nous avons interrogé-es sur les facteurs déterminants pour garantir des décisions de placement tenant compte autant que possible du bien des enfants concernés.

Résultats

Description des politiques

Dans une première analyse, nous avons défini et dressé une typologie des politiques dans le domaine du placement de mineur-es. Pour chaque année examinée, nous avons décrit les dimensions état de droit, professionnalisation, fédéralisme et financement des différentes politiques cantonales à l'aide de 30 critères.

Une analyse de cluster à deux niveaux nous a permis de classer les politiques en trois catégories : le « modèle communal avec financement traditionnel », le « modèle cantonal avec financement communal » et le « modèle cantonal avec autorités professionnalisées ». Si le modèle communal avec financement traditionnel était très répandu dans les années 1970, c'est le modèle cantonal avec financement communal qui prédominait à la fin de la période examinée. Cette évolution, observée surtout dans les cantons alémaniques, a principalement été favorisée par l'introduction du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte. En Suisse romande, le modèle cantonal avec financement communal était déjà largement répandu avant 1970.

Explication des différences entre les politiques

Dans une deuxième analyse, nous nous sommes intéressés aux facteurs pertinents pour expliquer le choix de la politique de placement dans les différents cantons durant la période étudiée et en avons examiné deux plus en détail : la législation fédérale, qui donne une impulsion au droit cantonal lorsqu'elle pose des exigences aux cantons, et les conférences intercantionales, qui contribuent au rapprochement des politiques cantonales dans la mesure où les cantons qui entretiennent des contacts et coopèrent sont plus enclins à s'inspirer des politiques des autres cantons.

Nos résultats révèlent que le droit de la protection de l'enfant et de l'adulte a joué un rôle déterminant dans l'uniformisation des politiques cantonales. L'introduction des APEA a en effet permis de mettre en œuvre les exigences du droit fédéral et donné l'impulsion à d'importantes réformes, ce qui s'est traduit par des restructurations en profondeur dans la plupart des cantons. Par ailleurs, nous avons constaté que les cantons siégeant dans la même conférence intercantonale n'avaient guère tendance à s'inspirer de la politique des autres cantons. En revanche, cette probabilité augmente lorsque les cantons sont représentés à la fois au sein du Comité CDAS ou du Comité COPMA, de même que lorsqu'ils parlent la même langue. Parmi les autres facteurs susceptibles d'influer sur la politique cantonale en matière de placement figurent la composition politique du gouvernement, le degré d'urbanisation, la taille de la population ainsi que, sous certaines conditions, la confession historique du canton.

Impact des différentes politiques

Notre troisième analyse s'est intéressée à l'impact des différentes politiques sur le nombre de placements ordonnés dans le cadre d'une mesure civile. À cet effet, nous avons utilisé les statistiques de la COPMA depuis 1996, qui constituent la seule base de données disponible pour une comparaison intercantonale à long terme.

À l'aide d'une analyse de panels, nous avons cherché à savoir s'il existait un lien entre la compétence en matière de financement des placements et les décisions de placement. Nous postulons que plus l'instance qui ordonne les placements est impliquée dans leur financement, plus leur nombre est faible.

Selon les résultats de notre analyse, un tel lien pourrait effectivement exister. Ainsi, dans les

cantons où l'aide sociale est du ressort des communes, il y a nettement moins de placements ordonnés dans le cadre d'une mesure civile lorsque la compétence décisionnelle relève également de celles-ci. De plus, il y a nettement plus de placements lorsque les décisions sont prises par les communes et que, dans le même temps, les cantons ont édicté des directives pour l'octroi de subventions d'exploitation aux

foyers. Par contre, il ne semble pas y avoir de corrélation entre la part cantonale aux coûts de l'aide sociale et le nombre de placements ordonnés dans le cadre d'une mesure civile.

Sachant que les systèmes de financement ont une incidence sur les décisions de placement, il s'agit d'approfondir la question pour mieux comprendre ces corrélations.

Importance des résultats pour la pratique et recommandations

Les conséquences pour la pratique et les recommandations pour les autorités compétentes en matière de placement sont les suivantes :

Décision et financement

Notre analyse indique que les différents modèles de financement peuvent influencer les décisions relatives aux placements. En attendant un examen approfondi des mécanismes correspondants, nous recommandons d'évaluer les modèles de financement à la lumière de leur effet incitatif.

En théorie, il faut s'attendre à des effets incitatifs lorsque la décision de placement et le financement de cette mesure relèvent du même niveau, c'est-à-dire de la même autorité. Par contre, de tels effets sont moins fréquents en cas de responsabilités distinctes. Notons ici qu'une séparation des compétences décisionnelle et de financement déroge au principe de l'équivalence fiscale, ce qui peut se justifier par le fait que ce principe s'avère plus efficace pour éviter les dépenses inutiles que pour garantir les dépenses nécessaires. Dans le sillage de l'entrée en vigueur du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, de nombreux cantons ont séparé la compétence de décision et la compétence de financement des placements ordonnés. S'agissant des placements volontaires, cette séparation reste plus rare.

Harmonisation du financement

Notre projet révèle de grandes disparités entre les logiques de financement cantonales, qui sont par ailleurs toujours très opaques et complexes. Dans le même temps, l'introduction du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte a conduit à un rapprochement progressif des politiques cantonales en matière de placement : la plupart des cantons disposent aujourd'hui d'autorités supracommunales professionnelles expérimentées et fiables, où les enquêtes et les décisions sont du ressort de spécialistes. Le bien de l'enfant et ses besoins sont systématiquement placés au centre

des préoccupations de l'APEA. Au niveau du financement, par contre, cette harmonisation n'a pas eu lieu. Il serait souhaitable que les incitations financières problématiques et les règles de financement opaques, qui empêchent la réalisation de l'intérêt supérieur de l'enfant, soient supprimées. À cet effet, il faudrait renforcer la coordination intercantonale dans le droit de la protection de l'enfant et de l'adulte et les autres lois fédérales, voire édicter une législation-cadre fédérale. Cela reviendrait toutefois à s'écarter encore plus du principe de subsidiarité qui, du point de vue économique, contribue à des résultats pertinents au niveau local.

Amélioration des bases de données

La collecte de données dans le cadre du projet a mis au jour de grandes lacunes en ce qui concerne la pratique en matière de placement. Les seules données supracantoniales disponibles sur le nombre et les types de placement sont celles fournies par les statistiques de la COPMA. Bien que plusieurs cantons aient tenu des statistiques pendant la période examinée, celles-ci s'avèrent trop disparates et présentent trop de discontinuités pour permettre une comparaison intercantonale à large échelle et à long terme. De plus, ces statistiques étaient généralement générées par un sous-produit d'un processus, et les chiffres n'étaient enregistrés que lorsqu'une entité administrative était responsable. Certains cantons recensaient et recensent encore les informations indépendamment des processus, notamment en vue de la planification de l'offre.

Il serait important de disposer d'une statistique nationale systématique sur le nombre et le type de placements. D'une part, parce que les cantons pourraient ainsi suivre l'évolution au-delà de leurs frontières, ce qui leur permettrait de mieux planifier et réguler leurs offres stationnaires et ambulatoires. D'autre part, parce que des données de qualité sont indispensables pour étudier et comprendre les liens entre les divers aspects des politiques cantonales et les décisions de placement.

Signification scientifique des résultats

Malgré les nombreuses études qui se sont penchées sur les faits historiques dans le domaine de la protection de l'enfant et des placements extrafamiliaux, on ne dispose aujourd'hui d'aucune information sur l'importance des conditions-cadres institutionnelles et des systèmes de financement ni d'une analyse comparative de ces facteurs. Notre projet contribue à combler cette lacune.

Nos résultats vont aussi servir de base à de futures études visant à mieux comprendre les

liens entre les conditions-cadres institutionnelles, les systèmes de financement et les décisions de placement. À cet égard, l'analyse rigoureuse des prescriptions légales est indispensable pour étendre la recherche à la mise en œuvre de ces dispositions. Enfin, les résultats de notre projet relatifs aux placements selon le droit de la protection de l'enfant et de l'adulte montrent également qu'il faudrait approfondir la recherche dans le domaine des placements volontaires et des offres ambulatoires.

**Protection de l'enfant et placement extrafamilial :
influence des institutions, du financement et de la
mise en œuvre**

Dr Michael Marti, Ecoplan AG, requérant principal
Prof. Dr Thomas Widmer, Universität Zürich, co-requérant
Dre Nana Adrian, Ecoplan AG, collaboratrice scientifique
Thomas Reiss, Universität Zürich, collaborateur scientifique

Adresse de contact :

Dr Michael Marti
Ecoplan AG, Bern
+41 31 356 61 61
marti@ecoplan.ch

Pour des informations supplémentaires :
www.nfp76.ch

septembre 2023