EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

Subventions d'exploitation destinées aux mesures éducatives pour mineurs et jeunes adultes

Evaluation du rôle de la Confédération

Juin 2012

Impressum

Adresse de commande **Bestelladresse** **Indirizzo di ordinazione** **Order address**	Contrôle fédéral des finances (CDF) Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne http://www.cdf.admin.ch/
Numéro de commande **Bestellnummer** **Numero di ordinazione** **Order number**	1.10372.402.00132.60
Complément d'informations **Zusätzliche Informationen** **Informazioni complementari** **Additional information**	Centre de compétences Audit de rentabilité et évaluation E-Mail: barbara.ronga@efk.admin.ch Tél. +41 31 323 10 85
Texte original **Originaltext** **Testo originale** **Original text**	Français Französisch Francese French
Résumé **Zusammenfassung** **Riassunto** **Summary**	Français (« L'essentiel en bref ») Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze ») Italiano (« L'essenziale in breve ») English (« Key facts »)
Reproduction **Abdruck** **Riproduzione** **Reproduction**	Autorisée (merci de mentionner la source) Gestattet (mit Quellenvermerk) Autorizzata (indicare la fonte) Authorised (please mention the source)

Subventions d'exploitation destinées aux mesures éducatives pour mineurs et jeunes adultes
Evaluation du rôle de la Confédération

L'essentiel en bref

Même si l'exécution des peines et des mesures est de la compétence des cantons, l'Office fédéral de la justice attribue des subventions d'exploitation d'environ 70 millions de francs par année à 174 établissements d'éducation stationnaires pour enfants, adolescents et jeunes adultes. Ces établissements accueillent des mineurs et des jeunes adultes au bénéfice d'une mesure de placement civile ou pénale, qui vise leur protection, leur socialisation et, en cas de mesure pénale, également l'absence de récidive.

Des conditions d'attribution ont été édictées par la Confédération. Elles constituent des standards, qui ont notamment pour objectifs d'améliorer la qualité et d'éviter une inégalité de traitement dues aux structures fédérales. Un taux minimal de personnel éducatif disposant d'une formation reconnue, l'existence d'un concept pédagogique et d'un règlement interne écrits sont par exemple requis. La Confédération exige également des cantons une planification qui atteste que les établissements répondent à un besoin pour ainsi éviter des places inadaptées ou encore certains doublons.

Le Contrôle fédéral des finances s'est intéressé aux standards et à la planification des besoins et a examiné le rôle de la Confédération dans le développement de la qualité et la garantie d'une égalité de traitement. Outre une analyse documentaire, des entretiens semi-structurés et une enquête par questionnaire auprès d'établissements non subventionnés, quatre groupes de discussion ont été menés avec des représentants de cantons et d'établissements subventionnés par l'Office fédéral de la justice. Une comparaison avec les pratiques observées aux Pays-Bas et en Norvège complète l'analyse.

Des standards de qualité dans l'ensemble appréciés et utiles

Les standards de l'Office fédéral de la justice permettent de porter une appréciation sur la qualité de la prise en charge. Ils sont dans l'ensemble appréciés et jugés utiles par les établissements subventionnés et les cantons, car ils contribuent à la qualité, à la professionnalisation et à la solidité des établissements stationnaires pour faire face à la complexité des problèmes rencontrés par les mineurs et jeunes adultes qui y sont placés. Leur utilité dépasse le cercle des 174 établissements subventionnés par le fait que certains cantons ou autorités responsables tendent à appliquer des exigences de qualité similaires dans le cadre de leur procédure d'autorisation d'exploitation. Deux conditions sont néanmoins remises en question par certains cantons et établissements.

Un processus de révision des standards structuré et participatif

Elaborés en 1989, la dernière révision d'envergure des standards a eu lieu entre 2002 et 2004. Le processus a été structuré et les principales parties prenantes ont été intégrées à plusieurs reprises. L'Office fédéral de la justice a veillé à vérifier à ce que ses standards s'appuient sur des connaissances scientifiques et les a comparés à d'autres standards et recommandations.

Des critères juridiques appliqués

Tous les établissements subventionnés remplissent les critères légaux des standards de qualité. Pour les critères dont l'appréciation est plus qualitative, leur application peut varier d'un établissement à l'autre. Si une application uniforme des standards en Suisse est visée, certains établissements sont plus en avance. Par les objectifs de développement qu'il fixe aux établissements, l'Office fédéral de la justice veut les inciter à se remettre en question et à optimiser la qualité de la prise en charge.

Un processus d'examen apprécié, mais qui peut engendrer des doublons

Le processus d'examen de reconnaissance réalisé par l'Office fédéral de la justice pour l'obtention d'une subvention est transparent. Une unité de doctrine est garantie au mieux, alors même que l'appréciation est qualitative pour certains aspects. Le processus est dans l'ensemble apprécié par les établissements subventionnés et les cantons. Un risque de doublon entre les examens de l'Office fédéral de la justice et ceux des cantons qui subventionnent également ces établissements a été identifié. En outre, la répartition des rôles entre la Confédération et les cantons concernant le suivi et le contrôle des établissements subventionnés manque de clarté.

Un transfert de connaissances existant, mais pas assez standardisé

Pour soutenir les efforts que la Confédération et les cantons entreprennent en vue d'assurer une égalité de traitement et développer la qualité, l'Office fédéral de la justice réunit des informations sur les nouvelles connaissances et encourage des prises en charge innovantes. De plus, il pratique un échange individualisé, au cas par cas, avec les cantons et les établissements subventionnés sur des aspects concernant la qualité et la planification. Si ces derniers jugent l'échange utile, ils souhaiteraient à l'avenir un transfert de connaissances plus standardisé, ce qui est par exemple le cas en Norvège et aux Pays-Bas.

Une situation insatisfaisante en matière de planification des besoins

Il n'existe pas de planification idéale, d'après les critères fixés par les connaissances scientifiques. Dans la moitié des cantons environ, seules les données sur les établissements stationnaires subventionnés par la Confédération ont été incluses et non pas l'ensemble des offres en internat, ou encore l'offre en familles d'accueil. L'offre ambulatoire, lorsque le rapport y fait référence, est mentionnée en quelques phrases. Chaque planification cantonale est différente. Certaines sont plus abouties que d'autres. Néanmoins, il convient de relever que les rapports ne reflètent pas, dans tous les cantons, l'ensemble de leur travail. Certains ont par exemple réalisé des enquêtes auprès des services de placement ou animent des plateformes régionales interdisciplinaires. Conscients de leur potentiel d'optimisation, quelques cantons ont pris des mesures dernièrement pour revoir et améliorer leur planification.

L'Office fédéral de la justice n'effectue pas d'analyses sur la base des données transmises par les cantons, notamment en raison de données peu comparables ou incomplètes. Le Contrôle fédéral des finances constate que les objectifs de contenu et d'appréciation des besoins ne sont pas encore atteints, quand bien même l'exigence de planification existe depuis la fin des années 1980. Un retour en arrière permet néanmoins de relever une évolution certes modeste, mais positive ces 25 dernières années quant au nombre de planifications cantonales transmises et à leur contenu. De nets progrès doivent encore être réalisés. Aussi bien l'Office fédéral de la justice que la grande majorité des cantons sont convaincus de la nécessité de planifier et de son utilité. A titre de

comparaison, la planification est plus développée en Norvège et aux Pays-Bas. Des données centralisées existent, sur la base desquelles des modélisations et analyses sont réalisées pour orienter les offres et les financements y relatifs.

Potentiel d'optimisation et recommandations

L'analyse du Contrôle fédéral des finances conclut que l'Office fédéral de la justice apporte une plus-value grâce à l'attribution de subventions et à la diffusion de l'information. Néanmoins, un potentiel d'optimisation a été identifié. Trois recommandations sont formulées à l'attention de l'Office fédéral de la justice. Elles visent une clarification de la répartition des rôles entre les cantons et la Confédération, une amélioration dans le domaine de la planification des besoins et de l'échange d'informations. L'Office fédéral de la justice a déjà initié des réflexions dans ce sens. Il est d'accord avec les recommandations et s'engage à les mettre en œuvre d'ici à fin 2014. La prise de position de l'office se trouve à la fin du rapport (annexe 7).

Betriebsbeiträge an Erziehungsmassnahmen für Minderjährige und junge Erwachsene
Evaluation der Rolle des Bundes

Das Wesentliche in Kürze

Auch wenn der Straf- und Massnahmenvollzug im Kompetenzbereich der Kantone liegt, richtet das Bundesamt für Justiz jährlich Betriebsbeiträge von rund 70 Millionen Franken an 174 stationäre Erziehungseinrichtungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene aus. Diese Einrichtungen betreuen Minderjährige und junge Erwachsene im Zuge zivil- oder strafrechtlicher Unterbringungsmassnahmen im Hinblick auf Schutz und Sozialisierung, im Falle strafrechtlicher Massnahmen auch auf Nichtrückfälligkeit.

Der Bund hat Voraussetzungen für die Ausrichtung der Beiträge erlassen. Sie stellen Standards dar, die vor allem Qualität verbessern und Ungleichbehandlung aufgrund föderalistischer Strukturen verhindern sollen. Vorausgesetzt werden beispielsweise ein Mindestbestandteil an erzieherischem Personal mit anerkannter Ausbildung, ein pädagogisches Konzept und eine schriftliche Hausordnung. Zusätzlich verlangt der Bund von den Kantonen eine Planung, die den Bedarf der Einrichtungen nachweist, um ein nicht bedarfsgerechtes Angebot und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat sich mit den Standards und der Bedarfsplanung befasst und die Rolle des Bundes bei der Sicherung der Qualität und der Gleichbehandlung untersucht. Der Bericht beruht auf einer Dokumentenanalyse, teilstrukturierten Interviews, einer schriftlichen Erhebung bei nicht subventionierten Einrichtungen sowie vier Diskussionsgruppen mit Vertretern der Kantone und von Einrichtungen, die vom Bundesamt für Justiz Beiträge erhalten. Ergänzend wurde die Praxis der Schweiz mit derjenigen in den Niederlanden und in Norwegen verglichen.

Qualitätsstandards insgesamt gut akzeptiert und als nützlich erachtet

Die Qualitätsstandards des Bundesamtes für Justiz sind geeignet, um die Qualität der Betreuung zu beurteilen. Sie werden von den beitragsberechtigten Einrichtungen und den Kantonen insgesamt geschätzt und als nützlich erachtet, indem sie zur Qualität, Professionalisierung und Festigung der stationären Einrichtungen im Hinblick auf die Bewältigung der zunehmend komplexen Probleme der platzierten Minderjährigen und jungen Erwachsenen beitragen. Dadurch, dass Kantone und zuständige Behörden die Anforderungen ihrer Betriebsbewilligungsverfahren tendenziell an die Qualitätsstandards angleichen, wirken sie über die 174 beitragsberechtigten Einrichtungen hinaus. Zwei Voraussetzungen werden allerdings von einigen Kantonen und Einrichtungen infrage gestellt.

Strukturierter und partizipativer Prozess bei der Revision der Qualitätsstandards

Die aus dem Jahr 1989 stammenden Qualitätsstandards wurden letztmals zwischen 2002 und 2004 einer grösseren Revision unterzogen. Es handelte sich dabei um einen strukturierten Revisionsprozess, der die Hauptbeteiligten mehrfach einbezog. Das Bundesamt für Justiz hat sichergestellt, dass die Standards auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren, und einen Vergleich mit anderen Standards und Empfehlungen vorgenommen.

Rechtliche Kriterien angewendet

Sämtliche Einrichtungen, die Beiträge erhalten, erfüllen die gesetzlichen Kriterien bezüglich Qualitätsstandards. Bei den eher qualitativen Beurteilungskriterien kann die Anwendung je nach Einrichtung variieren. Wenn eine schweizweit einheitliche Anwendung der Qualitätsstandards angestrebt wird, haben einige Einrichtungen einen Vorsprung. Die Entwicklungsziele, die das Bundesamt für Justiz festlegt, sollen für die Einrichtungen ein Anreiz sein, sich kritisch zu hinterfragen und die Betreuungsqualität zu optimieren.

Überprüfungsverfahren für die Beitragsberechtigung : gut akzeptiert, es kann aber zu Doppelspurigkeiten führen

Das Verfahren des Bundesamtes für Justiz zur Prüfung der Beitragsberechtigung ist transparent. Obschon es sich in einigen Punkten um eine qualitative Beurteilung handelt, ist ein einheitliches Vorgehen gewährleistet. Das Verfahren wird insgesamt von den beitragsberechtigten Einrichtungen und den Kantonen geschätzt. Ein Risiko bezüglich Doppelspurigkeiten bei einer Prüfung durch das Bundesamt für Justiz und durch die Kantone besteht, wenn diese ebenfalls Beiträge an die Einrichtungen ausrichten. Zudem ist die Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Nachprüfung und Kontrolle der beitragsberechtigten Einrichtungen zu wenig klar.

Wissenstransfer noch zu wenig standardisiert

Um die Anstrengungen von Bund und Kantonen zur Sicherstellung der Gleichbehandlung und Optimierung der Qualität zu unterstützen, sammelt das Bundesamt für Justiz Informationen über neue Erkenntnisse und fördert eine innovative Betreuung. Neben diesem Transfer allgemeiner Informationen findet fallweise ein individualisierter Austausch mit den Kantonen und den beitragsberechtigten Einrichtungen zu Qualitäts- und Planungsfragen statt. Diese erachten den Austausch als nützlich, würden aber einen standardisierten Wissenstransfer begrüssen, wie ihn beispielsweise Norwegen und die Niederlande kennen.

Unbefriedigende Situation bei der Bedarfsplanung

Es gibt keine ideale Planung, die allen wissenschaftlichen Kriterien genügen würde. Rund die Hälfte der Kantone bezieht nur die beitragsberechtigten Einrichtungen - und nicht das gesamte stationäre Angebot einschliesslich Pflegefamilien - in die Planung ein. Das ambulante Angebot wird, wenn überhaupt, nur in ein paar Sätzen erwähnt. Die Planung ist in jedem Kanton anders, mit unterschiedlichem Erfolg. Dazu ist anzumerken, dass die Berichte nicht immer alle Anstrengungen der Kantone erfassen. Beispielsweise haben einige Kantone Erhebungen bei den Platzierungsstellen vorgenommen oder betreiben regional interdisziplinäre Plattformen. Manche Kantone haben ihr Optimierungspotenzial erkannt und Massnahmen zur Überarbeitung und Verbesserung ihrer Planung ergriffen.

Das Bundesamt für Justiz nimmt keine Analysen mit den Daten vor, die die Kantone übermitteln, vor allem weil diese nur beschränkt vergleichbar und unvollständig sind. Die Eidgenössische Finanzkontrolle stellt fest, dass die Ziele bezüglich Inhalt und Bedarfsbeurteilung noch nicht erreicht sind, obwohl die Planungsanforderung seit Ende der 1980er-Jahre besteht. Insgesamt lässt sich rückblickend über die letzten 25 Jahre dennoch eine positive, aber bescheidene Entwicklung bei der Zahl der übermittelten Planungen und deren Inhalt ausmachen. Es müssen aber noch deutliche Fortschritte gemacht werden. Das Bundesamt für Justiz und die grosse Mehrheit der Kantone sind überzeugt, dass die Planung nötig und sinnvoll ist. In Norwegen und

den Niederlanden ist sie im Vergleich dazu weiter entwickelt. Mithilfe von zentralisierten Daten werden dort Modellierungen und Analysen vorgenommen, um das Angebot und die entsprechende Finanzierung zu steuern.

Verbesserungspotenzial und Empfehlungen

Die Analyse der Eidgenössischen Finanzkontrolle hat ergeben, dass das Bundesamt für Justiz dank der Beitragsvergabe und der Informationsverbreitung einen Mehrwert schafft. Es wurde jedoch Optimierungspotenzial festgestellt. Es wurden drei Empfehlungen zuhanden des Bundesamtes für Justiz formuliert. Sie betreffen die Klärung der Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie Verbesserungen im Bereich Bedarfsplanung und Informationsaustausch. Das Bundesamt für Justiz hat bereits Überlegungen in diesem Sinne angestossen. Das Bundesamt ist mit den Empfehlungen einverstanden und will sie bis Ende 2014 umsetzen. Die Stellungnahme des Bundesamts befindet sich am Schluss des Berichtes (Anhang 7).

Originaltext in Französisch

Sussidi d'esercizio destinati alle misure educative per minori e giovani adulti
Valutazione del ruolo della Confederazione

L'essenziale in breve

Nonostante l'esecuzione delle pene e delle misure sia di competenza dei Cantoni, l'Ufficio federale di giustizia versi sussidi d'esercizio di circa 70 milioni di franchi all'anno a 174 istituti di educazione stazionari per bambini, adolescenti e giovani adulti. Questi istituti accolgono minori e giovani adulti per rispondere a una misura di collocamento civile o penale finalizzata alla loro tutela, socializzazione e, in caso di misura penale, anche a evitare recidive.

La Confederazione ha decretato alcune condizioni di attribuzione, ovvero standard con l'obiettivo specifico di migliorare la qualità e di evitare disparità di trattamento dovute alle strutture federaliste. Sono richiesti, ad esempio, un tasso minimo di personale educativo che disponga di una formazione riconosciuta, un concetto pedagogico e un regolamento interno scritti. La Confederazione esige inoltre dai Cantoni una pianificazione che attesti la necessità degli istituti, al fine di evitare posti non adeguati ai bisogni o doppioni.

Il Controllo federale delle finanze si è interessato agli standard e alla pianificazione dei bisogni e ha analizzato il ruolo della Confederazione nello sviluppo della qualità e nella garanzia della parità di trattamento. Oltre a un'analisi documentaria, colloqui semi-strutturati e un'inchiesta sotto forma di questionario presso gli istituti non sovvenzionati, sono stati istituiti quattro gruppi di discussione con i rappresentanti dei Cantoni e degli istituti sussidiati dall'Ufficio federale di giustizia. L'analisi viene completata da un confronto con le prassi osservate nei Paesi Bassi e in Norvegia.

Standard di qualità nel complesso apprezzati e utili

Gli standard di qualità dell'Ufficio federale di giustizia permettono di valutare la qualità dell'assistenza. Tali standard sono nel complesso apprezzati e ritenuti utili dagli istituti sovvenzionati e dai Cantoni, in quanto contribuiscono alla qualità, alla professionalizzazione e alla solidità degli istituti stazionari per far fronte alla complessità dei problemi riscontrati dai minori e dai giovani adulti ivi collocati. La loro utilità va oltre la cerchia dei 174 istituti sovvenzionati, dato che determinati Cantoni o autorità responsabili tendono ad applicare esigenze di qualità simili nel quadro della loro procedura d'autorizzazione d'esercizio. Tuttavia, alcuni Cantoni e istituti mettono in questione due condizioni.

Un processo di revisione degli standard di qualità strutturato e partecipativo

Elaborati nel 1989, gli standard sono stati revisionati l'ultima volta tra il 2002 e il 2004. Il processo si è svolto in maniera strutturata e le principali parti in causa sono state integrate a varie riprese. L'Ufficio federale di giustizia ha verificato che tali standard siano basati su conoscenze scientifiche e li ha confrontati con altri standard e raccomandazioni.

Criteri giuridici applicati

Tutti gli istituti sovvenzionati soddisfano i criteri legali degli standard di qualità. Per i criteri il cui apprezzamento è più qualitativo, la loro applicazione può variare da un istituto all'altro. Se l'obiettivo è l'applicazione uniforme degli standard di qualità in Svizzera, alcuni istituti sono più avanti di altri. Attraverso gli obiettivi di sviluppo che pone agli istituti, l'Ufficio federale di giustizia intende incitarli a rimettersi in questione e a ottimizzare la qualità dell'assistenza.

Un processo d'esame apprezzato, ma che può generare doppioni

Il processo d'esame di riconoscimento messo in atto dall'Ufficio federale di giustizia per ottenere un sussidio è trasparente. Sebbene per determinati aspetti si tratti di una valutazione qualitativa, una prassi unitaria è comunque garantita. Nel complesso il processo è apprezzato dagli istituti sovvenzionati e dai Cantoni. Un rischio di doppioni è stato identificato tra gli esami dell'Ufficio federale di giustizia e quelli dei Cantoni che sussidiano i medesimi istituti. Inoltre, la ripartizione dei ruoli tra la Confederazione e i Cantoni in ordine all'andamento e al controllo degli istituti sovvenzionati manca di chiarezza.

Il trasferimento delle conoscenze esiste, ma non è abbastanza standardizzato

Al fine di sostenere l'impegno che Confederazione e Cantoni si assumono per assicurare la parità di trattamento e migliorare la qualità, l'Ufficio federale di giustizia raccoglie informazioni sulle nuove conoscenze e incoraggia modelli di assistenza innovativi. Oltre a questo trasferimento di informazioni generali, esegue uno scambio individualizzato per ogni singolo caso con i Cantoni e gli istituti sussidiati su aspetti concernenti la qualità e la pianificazione. Questi ultimi ritengono utile lo scambio, ma auspicherebbero per il futuro un trasferimento di conoscenze più standardizzato, come avviene, ad esempio, in Norvegia e nei Paesi Bassi.

Situazione insoddisfacente in materia di pianificazione dei bisogni

Non esiste pianificazione ideale stabilita secondo criteri scientifici. In circa la metà dei Cantoni sono stati inclusi solamente i dati sugli istituti stazionari sovvenzionati dalla Confederazione e non, ad esempio, l'insieme delle offerte nell'internato o l'offerta in famiglie di accoglienza. L'offerta ambulatoriale, quando il rapporto ne fa riferimento, è menzionata in poche frasi. Ogni pianificazione cantonale è diversa : alcune sono più soddisfacenti di altre. Tuttavia, è il caso di rilevare che i rapporti non riflettono in tutti i Cantoni la totalità del loro lavoro. Alcuni, ad esempio, hanno realizzato inchieste presso i servizi di collocamento o animano piattaforme regionali interdisciplinari. Consapevoli del loro potenziale di ottimizzazione, alcuni Cantoni hanno recentemente applicato misure per rivedere e migliorare la propria pianificazione.

L'Ufficio federale di giustizia non effettua analisi sulla base dei dati trasmessi dai Cantoni, segnatamente perché questi dati sono poco paragonabili o incompleti. Il Controllo federale delle finanze constata che, nonostante già dalla fine degli anni Ottanta sussista un'esigenza di pianificazione, gli obiettivi di contenuto e di apprezzamento dei bisogni non sono ancora raggiunti. Uno sguardo retrospettivo in questi ultimi 25 anni permette tuttavia di rilevare un'evoluzione positiva, anche se moderata, della quantità di pianificazioni cantonali trasmesse e del loro contenuto. Devono ancora essere realizzati progressi netti. Sia l'Ufficio federale di giustizia sia la larga maggioranza dei Cantoni sono convinti della necessità di pianificare e della sua utilità. A titolo di paragone, la pianificazione è più sviluppata in Norvegia e nei Paesi Bassi. Esistono dati centralizzati sulla base dei quali vengono realizzati modelli e analisi per orientare le offerte e i relativi finanziamenti.

Potenziale di ottimizzazione e raccomandazioni

L'analisi del Controllo federale delle finanze conclude che l'Ufficio federale di giustizia apporta un plusvalore tramite l'attribuzione di sussidi e la diffusione dell'informazione. Ciononostante, è stato identificato un potenziale di ottimizzazione. All'attenzione dell'Ufficio di giustizia sono state formulate tre raccomandazioni che hanno l'obiettivo di chiarire la ripartizione dei ruoli tra i Cantoni

e la Confederazione e di apportare miglioramenti nel campo della pianificazione dei bisogni e dello scambio di informazioni. L'Ufficio federale di giustizia ha già iniziato riflessioni in tal senso. L'ufficio è d'accordo con le raccomandazioni e s'impegna ad attuarle entro la fine del 2014. La presa di posizione dell'ufficio si trova alla fine del rapporto (allegato 7).

Testo originale in francese

Operating subsidies for educational measures imposed on minors and young adults
Evaluation of the Confederation's role

Key facts

Although the enforcement of sentences and measures falls under the remit of the cantons, the Federal Office of Justice allocates operating subsidies of some CHF 70 million a year to 174 residential educational facilities for children, adolescents and young adults. These centres host minors and young adults who have been remanded into care or custody in the interests of their protection, socialisation and, in the case of criminal measures, averting the risk of reoffending.

Conditions for such allocation have been laid down by the Confederation. These take the form of standards to be met with a view to improving quality and preventing unequal treatment resulting from federal structures. For example, a minimum quota of teaching staff with a recognised qualification is required, as well as the existence of a written pedagogical concept and internal policy document. The Confederation also requires that when planning, the cantons prove the necessity for such facilities in order to prevent the creation of places not suited to the needs or even duplication.

The Swiss Federal Audit Office looked at the standards and planning of requirements and examined the role of the Confederation in improving quality and guaranteeing equal treatment. This entailed document analysis, conducting semi-structured interviews and a questionnaire survey among non-subsidised facilities ; in addition, four focus groups were conducted with representatives of cantons and facilities subsidised by the Federal Office of Justice. The study was rounded off with a comparison with practices observed in the Netherlands and Norway.

On the whole, quality standards found to be appreciated and useful

The quality standards drawn up by the Federal Office of Justice can be used to assess the quality of care. Overall, these standards are appreciated by the subsidised facilities and the cantons and found to be useful in contributing to the quality, professionalisation and resilience of the residential facilities in dealing with the complex problems faced by minors and young adults placed there. In fact, their usefulness goes beyond the 174 subsidised facilities, as some cantons or relevant authorities apply similar quality criteria when granting operating licences. Two conditions are called into question by certain cantons and facilities, however.

A structured and participatory process for the revision of quality standards

The standards were originally drafted in 1989, and the last major revision was between the years 2002 and 2004. The process has been structured, and the main stakeholders were consulted on several occasions. The Federal Office of Justice has ensured that its standards are based on scientific knowledge and has compared them with other standards and recommendations.

Legal criteria being applied

All of the subsidised facilities meet the legal criteria set out in the quality standards. Application varies somewhat for the more qualitative evaluation criteria. While the goal is to achieve uniform application of the quality standards throughout Switzerland, some facilities are clearly ahead of the

others. The Federal Office of Justice sets development targets for the various facilities to encourage them to challenge themselves and optimise the quality of care.

Examination process appreciated but may cause duplication

The examination process conducted by the Federal Office of Justice for granting a subsidy is transparent. This at least ensures consistency, even if certain aspects undergo a more qualitative evaluation. On the whole, the process is appreciated by the subsidised facilities and the cantons. A risk of duplication was noted between the examinations carried out by the Federal Office of Justice and those of the cantons also subsidising such facilities. Also, there is a lack of clarity in the allocation of responsibilities between the Confederation and the cantons for the monitoring and control of subsidised facilities.

Knowledge transfer exists but is not sufficiently standardised

The Federal Office of Justice supports the efforts undertaken by the Confederation and the cantons to ensure equal treatment and quality development by compiling a knowledge base of new findings and encouraging innovative care practices. In addition to this general information transfer, it also engages in individual dialogue on quality and planning issues, on a case-by-case basis, with the cantons and subsidised facilities. While the latter find such dialogue to be useful, they would appreciate a more standardised knowledge transfer in the future, such as in Norway and the Netherlands, for example.

Situation unsatisfactory in needs planning

There is no ideal planning, according to the criteria based on scientific knowledge. In around half of the cantons, only the data on residential facilities subsidised by the Confederation were included and not all live-in facilities or even foster care. Day programmes were covered in just a few lines in the reports, if at all. Each canton has a different approach to planning, with some more developed than others. For all cantons, however, it should be noted that the reports do not reflect their entire work. For example, some have conducted surveys with the placement services or organise interdisciplinary regional platforms. Some cantons, aware of their optimisation potential, have recently taken steps to revise and improve their planning.

The Federal Office of Justice does not analyse the data submitted by the cantons, mainly on account of such data being incomparable or incomplete. The Swiss Federal Audit Office found that the objectives in terms of content and appraisal of needs have not yet been met, even though planning has been a requirement since the late 1980s. In retrospect, however, there has been an improvement - albeit modest - over the past 25 years in the number of cantonal plans submitted and their content. Significant progress has still to be made. The Federal Office of Justice and the majority of cantons are convinced of the need and the usefulness of such planning. For the sake of comparison, planning is more developed in Norway and the Netherlands, where the modelling and analyses for managing the associated services and funding are based on centralised data.

Optimisation potential and recommendation

The study by the Swiss Federal Audit Office concludes that the Federal Office of Justice does generate added value through its allocation of subsidies and distribution of information. The potential for optimisation has been identified, however, and three recommendations have been drawn up for the attention of the Federal Office of Justice. These seek to clarify the allocation of responsibilities between the cantons and the Confederation and bring improvements in needs

planning as well as information exchange. The Federal Office of Justice has already started to reflect on how best to achieve this. The Office agrees to the recommendations and intends to have them implemented by late 2014. The response can be found at the end of the report (Annex 7).

Original text in French

Table des matières

1	**Introduction**	4
1.1	Pourquoi ce sujet ?	4
1.2	Subventions d'exploitation destinées aux mesures éducatives	5
1.3	Principaux acteurs	8
1.4	Démarche	10
2	**Modalités de subventionnement et de développement de la qualité**	**15**
2.1	Attribution des subventions pour les mesures éducatives	15
2.2	Développement de la qualité de la prise en charge	25
2.3	Mesures de développement intéressantes en Norvège et aux Pays-Bas	27
3	**Standards de l'OFJ : standards de qualité et conditions de reconnaissance**	**29**
3.1	Mise à jour des standards de qualité : un processus structuré et participatif	29
3.2	Contenu des standards	31
3.3	Application des standards par les établissements reconnus par l'OFJ	36
3.4	Brève comparaison avec les standards de qualité en Norvège et aux Pays-Bas	41
3.5	Utilité des standards de qualité de l'OFJ	42
4	**Planification des besoins**	**47**
4.1	Pourquoi planifier ?	47
4.2	Contenu des exigences de planification	47
4.3	Application des exigences de planification	52
4.4	Utilité des exigences de planification de l'OFJ et besoins futurs	57
4.5	La situation suisse en comparaison à celles d'autres pays européens	60
5	**Conclusion**	**62**
5.1	Réponse aux quatre questions	62
5.2	Réflexions en cours au sein de l'OFJ	66
6	**Recommandations**	**67**
6.1	L'esprit de nos recommandations	67
6.2	Trois recommandations	67

Annexes

Annexe 1 :	Bases légales et bibliographie	70
Annexe 2 :	Personnes interrogées	78
Annexe 3 :	Description des facteurs de succès des mesures éducatives selon diverses études empiriques	80
Annexe 4 :	Contenu de l'aide-mémoire pour la planification des besoins	89
Annexe 5 :	« Modèle idéal » du processus de planification des besoins	88
Annexe 6 :	Liste des abréviations	98
Annexe 7 :	Prise de position de l'Office fédéral de la justice	100

Documents séparés

socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews im Rahmen der Evaluation der Betriebsbeiträge des Bundesamtes für Justiz an stationäre Erziehungseinrichtungen, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Bern.

socialdesign (2011), Teilbericht. Befragung von stationären Einrichtungen für Kinder und Jugendliche ohne Subventionen des Bundesamtes für Justiz, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Bern.

socialdesign (2011), Teilbericht. Fokusgruppengespräche im Rahmen der Evaluation der Betriebsbeiträge des Bundesamtes für Justiz an stationäre Erziehungseinrichtungen, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Bern.

socialdesign (2011), Teilbericht. Internationaler Vergleich bezüglich Qualitätsstandards, Wissenstransfer und Bedarfsplanung im Bereich stationärer Erziehungseinrichtungen, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Bern.

Les documents séparés sont publiés sur le site internet :
http://www.socialdesign.ch/info-center/buecher-und-fachartikel

Répertoire des tableaux

Tableau 1 : Vue d'ensemble de la clientèle des établissements d'éducation selon la LPPM 7

Tableau 2 : Subventions d'exploitation entre 1999 et 2010 (en millions de francs) 15

Tableau 3 : Modifications consécutives à l'introduction de la RPT en 2008 16

Tableau 4 : Exemples d'exigences pour deux objets d'examen 21

Tableau 6 : Nombre de charges fixées par l'OFJ suite au premier cycle d'examen 39

Tableau 7 : Objectifs de développement fixés par l'OFJ suite au premier cycle d'examen 40

Tableau 8 : Synthèse des résultats de l'enquête par questionnaire (sans interprétation) 44

Tableau 9 : Exigences de l'aide-mémoire en bref et état des connaissances 51

Tableau 10 : Synthèse de l'état des lieux des planifications cantonales en 2003 58

Répertoire des figures

Figure 1 : Grille de concept 20

Répertoire des encadrés

Encadré 1 : Le droit pénal suisse des mineurs 7

Encadré 2 : La coordination et la coopération entre les cantons 9

Encadré 3 : Conditions posées à la reconnaissance d'un établissement 18

Encadré 4 : Diversité des pratiques et nouvelles mesures 24

Encadré 5 : Réglementation fédérale en matière de planification en Allemagne 48

Encadré 6 : Catalogue de données pour évaluer les besoins (1986) 57

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

1 Introduction

1.1 Pourquoi ce sujet ?

L'exécution des peines et des mesures est de la compétence des cantons. Mais la Confédération tient également un rôle actif puisqu'elle alloue des subventions d'exploitation d'environ 70 millions de francs par année aux cantons sur la base de conventions de prestations. Ces subventions sont destinées à des établissements d'éducation stationnaires pour enfants, adolescents et jeunes adultes, en vertu l'art. 123 de la Constitution fédérale (RS 101) et de la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM, RS 341). Ces institutions servent aussi bien à l'exécution de mesures relevant du droit pénal des mineurs qu'aux placements civils. Ces derniers sont soit volontaires, soit ordonnés par l'autorité tutélaire. Dans le cadre d'un placement pénal ou civil, l'objectif est le même, à savoir la protection de ces enfants et jeunes et leur socialisation. En cas de mesure pénale, l'absence de récidive s'ajoute.

Ces subventions d'exploitation sont attribuées par l'Office fédéral de la justice (OFJ) sous certaines conditions ancrées dans la loi, les ordonnances, les directives et les aides à l'application déterminées par la Confédération.[1] Ne couvrant qu'approximativement entre 8 et 25% du coût de fonctionnement des établissements d'après l'OFJ, elles doivent cependant servir au pilotage du domaine afin de « soutenir de façon adéquate le développement et la socialisation des enfants et des adolescents délinquants ou dont le comportement social est gravement perturbé ».[2] Pour y parvenir, les objectifs suivants ont été fixés dans les bases légales et directives de l'OFJ :

- garantir et améliorer la qualité de la prise en charge, tout en préservant la diversité des types d'établissements et des modèles de traitement[3] et permettre aux institutions de s'adapter le cas échéant aux nouveaux besoins de leurs pensionnaires et de la société,
- assurer une application uniforme des principes définis (conditions d'obtention d'une subvention, ce qui correspond aux standards de la Confédération, dont la grande part peut être qualifiée de standards de qualité). Les standards concrétisent les lois et les ordonnances, et incluent les directives, les aides à l'application et autres publications de l'OFJ. Les lois et ordonnances étant générales, leur objectif est de garantir une mise en œuvre correcte, exhaustive et uniforme de la loi par les organes d'exécution. Ils explicitent le « quoi faire »,
- synthétiser des informations sur les expériences et les connaissances acquises en Suisse et à l'étranger et les communiquer aux organes compétents des cantons et des établissements ainsi qu'aux organisations intéressées,
- promouvoir une planification pour l'ensemble du pays.[4]

---

1 Voir annexe 1, Bases légales et bibliographie.

2 Office fédéral de la justice (2008), Violence des jeunes, Rapport du DFJP, 11 avril, Berne, p. 28.

3 La diversité des types d'établissements et des modèles de traitement doit permettre de prendre en compte de manière adéquate les différents besoins de la clientèle.

4 Office fédéral de la justice (2011), Reconnaissance et examen de la reconnaissance d'établissements pour mineurs et jeunes adultes, Berne, p. 3 et Office fédéral de la justice (2008), pp. 28 - 30.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé de centrer son évaluation sur l'atteinte de ces quatre objectifs. Les conditions fixées par la Confédération visent à garantir la qualité de la prise en charge dans les établissements stationnaires en vue d'atteindre les effets fixés pour les jeunes. D'où l'intérêt d'examiner si elles correspondent à l'état des connaissances. Il s'agit également de savoir si elles sont appliquées et, le cas échéant, si l'application est uniforme (égalité de traitement en dépit des structures fédérales). Pour finir, le CDF s'intéresse également au rôle de soutien de la Confédération en tant que « promoteur » du développement de la qualité de la prise en charge et de la planification des besoins en Suisse.

En 2005, les directives de l'OFJ sur les conditions fixées aux établissements subventionnés ainsi que celles sur la planification cantonale ont été révisées dans le cadre d'un projet nommé « nouvelle pratique de subventionnement de l'OFJ ». Le processus d'examen des conditions fixées par l'OFJ a également été adapté à ce moment-là. En complément aux résultats d'une enquête par questionnaire mandatée par l'OFJ en 2010[5], le CDF a décidé, quelques années après cette révision, de faire un état des lieux et d'identifier les améliorations possibles pour l'avenir. A un niveau plus général, le CDF a également voulu savoir si, et dans quelle mesure, la Confédération contribue à garantir et à améliorer la qualité et l'égalité de traitement dans le domaine des mesures éducatives pour mineurs et jeunes adultes en milieu stationnaire en Suisse.

L'évaluation doit répondre aux quatre questions principales suivantes :

1. **Comment les standards de qualité ont-ils été définis par la Confédération et sur quelles bases ?**

2. **Les standards de qualité de la Confédération sont-ils appliqués par les établissements subventionnés et les modalités d'application sont-elle uniformes ?**

3. **La Confédération promeut-elle une amélioration de la qualité de la prise en charge fournie par les établissements subventionnés ?**

4. **Dans le secteur des établissements d'éducation en internat, la Confédération promeut-elle une planification des besoins pour l'ensemble du pays ?**

1.2 Subventions d'exploitation destinées aux mesures éducatives

Conformément à la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM, RS 341) et à son ordonnance (OPPM, RS 341.1), la Confédération subventionne plusieurs aspects de l'exécution des peines et des mesures destinées à des enfants, des adolescents et des jeunes adultes. Outre des subventions pour la construction

[5] Messmer H., Müller B., Steiner O. (2010), Evaluation Überprüfungsverfahren (Kurzbericht). Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut für Kinder- und Jugendhilfe, im Auftrag des Bundesamtes für Justiz, Basel.

(art. 2 LPPM) d'un montant de 17 millions de francs par année environ[6], elle alloue des subventions d'exploitation (art. 5 LPPM) et des subventions pour projets pilotes (art. 8 LPPM) à hauteur d'1 million de francs. La présente évaluation porte uniquement sur les subventions d'exploitation allouées aux établissements d'éducation.

Actuellement, les établissements d'éducation reconnus par l'Office fédéral de la justice (OFJ) et ayant par conséquent droit aux subventions sont au nombre de 174, répartis dans 19 cantons. La Suisse compte cependant beaucoup plus d'établissements d'éducation. Leur nombre exact est inconnu et dépend de ce que l'on entend par « établissement d'éducation ». Ils ne sont *a priori* pas subventionnés par l'OFJ, soit parce qu'ils n'accueillent pas le type de clientèle défini à l'art. 5 LPPM, soit parce qu'ils ne remplissent pas ou que partiellement les critères de l'OFJ (par exemple ouverture toute l'année). D'autres raisons sont possibles.

L'objectif prioritaire est d'assurer la socialisation et l'insertion des enfants et des adolescents placés. A titre d'exemple, on attend en particulier que les placements pénaux favorisent l'aptitude future des mineurs et jeunes adultes concernés à vivre sans commettre d'infractions. L'idée sous-jacente est que des mineurs bien intégrés dans la société ne risquent pas d'alourdir par la suite la facture sociale par des séjours dans des établissements d'exécution des peines et des mesures, dans des hôpitaux psychiatriques, ou encore par une dépendance aux assurances sociales.

Lors de la révision totale de la LPPM au début des années 1980, on s'est attaché au principe selon lequel le soutien financier de l'éducation en institution par l'OFJ n'est légitime que si la Confédération remplit un mandat de promotion de la qualité et d'égalité de traitement. On peut déduire du mandat du législateur que la Confédération a été chargée d'élaborer des règles uniformes de reconnaissance des établissements, à même de promouvoir et d'assurer la qualité de l'éducation en institution ainsi que de prévenir toute inégalité de traitement des enfants et des adolescents imputable à des structures fédérales. La Confédération part explicitement de l'idée que la satisfaction des conditions de cette reconnaissance par les établissements d'éducation augmente la vraisemblance d'un effet positif de l'éducation d'enfants et d'adolescents en institution et favorise la poursuite d'objectifs précis (resocialisation, protection, absence de récidive).[7] De plus, l'aide fédérale doit servir à créer des possibilités suffisantes et diversifiées de placement des enfants et des adolescents au comportement social fortement perturbé (types d'établissements et approches éducatives). Grâce à la planification, les besoins peuvent être appréciés.

La clientèle concernée par la LPPM comprend donc différentes personnes, placées soit en vertu du code civil suisse (CCS, RS 210), soit en vertu du droit pénal des mineurs (DPMin, RS 311.1) ou du code pénal (CP, RS 311). On part du principe que les enfants, les adolescents et les jeunes adultes ont les mêmes besoins, peu importe que leur placement relève d'une sanction civile ou pénale. Environ 80% des enfants et des adolescents placés dans les établissements d'éducation subventionnés par l'OFJ s'y trouvent aux fins de l'exécution de mesures de droit civil et seulement 20% suite à un jugement pénal. Le choix de l'établissement dans lequel l'enfant, l'adolescent ou le

---

6 Ce montant correspond au total des subventions de construction allouées aux établissements d'exécution des peines et des mesures.

7 Office fédéral de la justice (2011), Reconnaissance et examen de la reconnaissance d'établissements pour mineurs et jeunes adultes, Berne. Il n'y a pas d'étude récente en Suisse qui permette d'évaluer exhaustivement l'effet du placement en internat d'enfants, d'adolescents et de jeunes adultes.

jeune adulte est placé est de la compétence de l'autorité de jugement / placement. Les bases légales du placement selon le droit pénal des mineurs sont présentées dans l'encadré 1.

Encadré 1 : Le droit pénal suisse des mineurs

Les textes internationaux (comme la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant ou la Convention européenne des droits de l'homme)[8] fixent, dans le domaine du droit pénal, des nouvelles normes que la Suisse a reprises. Ainsi, depuis le 1er janvier 2007, le droit pénal suisse des mineurs ne relève plus du code pénal suisse (CP), mais est réglé dans une loi distincte (droit pénal des mineurs, DPMin). Conformément à cette loi, la punition des mineurs (de 10 à 18 ans) suit une approche dualiste, qui prévoit deux formes de sanctions : si le mineur jugé pénalement a besoin de mesures d'éducation, de suivi ou de thérapie, quelles qu'elles soient, on ordonne des mesures de protection. Si de telles mesures ne sont pas nécessaires, l'autorité pénale des mineurs prononce une peine. Le placement dans un établissement d'éducation peut intervenir dans les deux types de jugement (mesure de protection et peine), sous la forme d'un placement (art. 15 ss DPMin) ou d'une privation de liberté (art. 25 ss DPMin). Sur le fond, la Suisse poursuit une politique dont l'objectif prioritaire est l'intégration (ou la réintégration), avant la punition en tant que telle.

Les établissements subventionnés par l'OFJ regroupent les catégories de clientèle définies dans la LPPM (voir tableau ci-après)[9].

Tableau 1 : Vue d'ensemble de la clientèle des établissements d'éducation selon la LPPM

Clientèle	Base légale	Contenu	Limites d'âge
Enfants et adolescents	Placement volontaire	Enfants et adolescents placés en internat avec l'accord des parents, sur la base d'une expertise établie par une autorité s'occupant d'aide à la jeunesse.	De 7 à 18 ans
Enfants et adolescents	Art. 310 et 314a CCS	Le *retrait du droit de garde des père et mère* et un placement approprié sont légalement admis lorsqu'il n'est pas possible d'éviter autrement que le développement de l'enfant ne soit compromis. Le cas échéant, l'autorité tutélaire peut retirer l'enfant aux père et mère ou aux tiers chez qui il se trouve et le placer de façon appropriée.	De 7 à 18 ans
Adolescents	Art. 15 DPMin	L'autorité de jugement ordonne le placement du mineur lorsque l'éducation ou le traitement exigés par l'état de ce dernier ne peuvent être assurés autrement (mesure de protection).	De 10 à 22 ans
Adolescents	Art. 25 et 27 DPMin	L'art. 25 règle la privation de liberté (peine), qui doit être exécutée dans un établissement pour mineurs (art. 27).	De 15 à 22 ans

[8] Voir annexe 1.

[9] Les enfants dont les problèmes sont uniquement scolaires n'entrent pas dans le cadre de la présente loi.

Adultes	Art. 397a CCS	La *privation de liberté à des fins d'assistance* et le placement dans un établissement approprié sont justifiés lorsqu'une personne majeure souffre d'une maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou d'un grave état d'abandon.	De 18 à 22 ans
Jeunes adultes	Art. 61 CP	Le juge peut ordonner le placement dans un établissement pour jeunes adultes si l'auteur de l'infraction avait moins de 25 ans au moment des faits et s'il souffre de graves troubles du développement de la personnalité.	De 18 à 30 ans

Source : Contrôle fédéral des finances (2011), basé sur DPMin (RS 311.1), CCS (RS 210), CP (RS 311) et LPPM (RS 341)

Chaque canton dispose, en sus de la législation fédérale, de bases légales propres en matière de protection des enfants et des adolescents (lois sur l'aide à la jeunesse et autres lois), qui diffèrent d'un canton à l'autre. Il s'ensuit que les offres de placement des mineurs et des jeunes adultes en internat ou semi-internat et celles de suivi ambulatoire - qui comprend en particulier le suivi après la sortie - varient entre cantons.

1.3 Principaux acteurs

Les principaux acteurs suivants sont concernés par l'application de la subvention d'exploitation :

Office fédéral de la justice (OFJ) : l'Unité Exécution des peines et des mesures de l'OFJ est chargée d'appliquer la loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM). Elle vérifie - auprès des établissements subventionnés - le respect des conditions fixées par les bases légales et octroie les subventions en conséquence. Elle a également pour rôle de soutenir les efforts que la Confédération et les cantons entreprennent dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures. Sa fonction consiste notamment à réunir des informations sur les expériences et les connaissances acquises en Suisse et à l'étranger et à les communiquer aux organes compétents ou intéressés (art. 17 LPPM). Elle peut aussi assumer des tâches de consultation.

Offices cantonaux de liaison : chaque canton percevant des subventions fédérales possède un office cantonal de liaison reconnu par l'OFJ. Comme la répartition des compétences varie selon les cantons, ces offices sont chargés des contacts avec l'OFJ. Ils sont tenus de rassembler la documentation nécessaire et de la transmettre à l'OFJ (planification cantonale, documentation relative aux établissements, information en cas de modifications au sein de l'établissement, etc.). Comme l'exécution des peines et des mesures est de la compétence des cantons, ces derniers ont pour fonction d'attribuer des subventions cantonales et de contrôler les établissements sur la base des conditions cantonales fixées.

L'encadré ci-après explicite les instruments existants pour la coordination et la coopération entre les cantons :

Encadré 2 : La coordination et la coopération entre les cantons

Comme il n'est pas nécessaire que chaque canton développe des offres pénitentiaires spécialisées pour les placements pénaux, les cantons ont développé trois concordats régionaux pour l'exécution des peines et des mesures. Deux d'entre eux concernent la Suisse-allemande (Concordat sur l'exécution des peines et des mesures de la Suisse orientale et celui de la Suisse centrale et du nord-ouest) et un la Suisse-romande et le Tessin (Concordat pour mineurs sur l'exécution des peines et des mesures dans les cantons latins). Ces trois concordats ne touchent actuellement qu'un faible nombre des 174 établissements subventionnés par l'OFJ, notamment les centres de mesures de Pramont en Valais, Arxhof dans le canton de Bâle-Campagne, Uitikon dans le canton de Zurich et Kalchrain en Thurgovie.

En plus de ces trois concordats, un autre instrument est à disposition des cantons : la Convention Intercantonale relative aux Institutions Sociales (CIIS). La CIIS est un concordat qui règle le séjour de personnes ayant des besoins spécifiques en matière de soins et d'encadrement dans des institutions sociales en dehors de leur canton de domicile. Les questions traitées relèvent prioritairement de la compensation des coûts entre cantons. L'objectif premier de cette convention est de faciliter les placements extra-cantonaux en réglant le financement entre cantons et la collaboration intercantonale. La qualité de l'offre[10] est abordée dans la perspective de remplir la mission première de la convention. La convention a été adoptée sur proposition de la *Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales* (CDAS), en accord avec la *Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police* (CCDJP) et la *Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé* (CDS). Il convient de relever que tous les établissements reconnus par la CIIS ne sont pas reconnus et subventionnés par l'OFJ.

Services de placements civils : selon les cantons, les placements civils sont de la responsabilité du canton ou de la commune. Les autorités de tutelle travaillent en étroite collaboration avec les travailleurs sociaux. Ces derniers sont en principe responsables pour la préparation des avis d'experts avant un placement, et de la supervision du mineur ou jeune adulte au bénéfice d'une mesure de placement civil.

Services de placements pénaux : « le droit pénal des mineurs mentionne l'autorité compétente, l'autorité de jugement et l'autorité d'exécution. Ces autorités ne sont pas forcément les mêmes suivant le canton concerné, car les procédures cantonales diffèrent. Cependant deux modèles sont avant tout appliqués : le modèle du juge des mineurs, rencontré essentiellement dans les cantons romands (l'instruction, le jugement et l'exécution de la sanction sont de la compétence d'un seul juge) et le modèle du *Jugendanwalt*, propre aux cantons alémaniques où le magistrat qui instruit et qui exécute la sanction n'est pas celui qui juge. L'entrée en vigueur de la loi fédérale régissant la procédure pénale applicable aux mineurs en 2011 vise à unifier les différentes procédures cantonales appliquées à ce jour ».[11]

Etablissements d'éducation stationnaires : le paysage institutionnel suisse dans le secteur de l'éducation spécialisée en internat se caractérise par une grande diversité de types

[10] Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (2007), Directives-cadre CIIS relatives aux exigences de qualité, 1.12.2005 (état du 13.09.2007). Les exigences de qualité vont moins loin et sont moins détaillées que les exigences fixées par l'OFJ pour l'octroi d'une subvention fédérale.

[11] Office fédéral de la justice (2010), Les peines et mesures en Suisse. Système et exécution pour les adultes et les jeunes : une vue d'ensemble, Département fédéral de justice et police DFJP, Berne, pp. 13 - 14.

d'établissements. Ils se distinguent par leur mandat, leur orientation pédago-thérapeutique, leur taille, leur degré d'ouverture (établissements ouverts et fermés) ainsi que par le degré de contrôle extérieur.

Des associations professionnelles, comme **l'Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée *Integras*** par exemple, travaillent en faveur du développement de la pratique et du professionnalisme dans la prise en charge extrafamiliale d'enfants et de jeunes en Suisse.

D'autres acteurs fédéraux sont également à relever, même s'ils ne sont pas actifs dans le cadre de l'application de la subvention d'exploitation :

Office fédéral des assurances sociales (OFAS) : organisme fédéral spécialisé dans les questions de politique de l'enfance et de la jeunesse. L'OFAS est responsable de tâches de coordination et d'informations en matière de protection de l'enfance en général. Il favorise l'échange avec les cantons, compétents en la matière.

Office fédéral de la statistique (OFS) : il travaille en étroite collaboration avec l'OFJ pour la réalisation de statistiques dans les domaines de la criminalité et des mesures d'exécution pénales chez les enfants et les adolescents.

1.4 Démarche

L'étude de faisabilité du 16 novembre 2010 présente la démarche adoptée en vue de répondre aux quatre questions principales. L'évaluation comporte les cinq modules méthodologiques suivants :

Module 1 : Analyse documentaire

L'analyse documentaire apporte des éléments de réponse aux quatre questions de l'évaluation. Elle constitue également une base indispensable pour appréhender le contexte, les enjeux et problèmes éventuels concernant les standards de qualité, leur application, le rôle de la Confédération en termes de transfert de connaissances ou encore dans le domaine de la planification.

Moyens

De nombreux documents ont été analysés par le CDF (voir annexe 1, Bases légales et bibliographie). Il convient de distinguer entre :

A. Bases légales, notamment celles relatives à l'exécution des peines et des mesures

B. Directives et aides à l'application édictées par l'OFJ

C. Revue des études nationales et internationales sur les effets de mesures éducatives et les standards de qualité existants. Sur la base de cette revue, des facteurs pouvant contribuer au succès des mesures éducatives ont été identifiés

D. Etat des lieux de la recherche en Allemagne concernant la planification des besoins

E. Documents relatifs à la dernière révision des standards de qualité qui a eu lieu en 2005

F. Examen des planifications cantonales et des procès-verbaux des séances entre l'OFJ et les offices cantonaux de liaison, et ceci pour les 19 cantons bénéficiant de subventions fédérales

G. Consultation des rapports d'examen élaborés par l'OFJ en vue de la reconnaissance des établissements entre 2005 et fin septembre 2010

H. Documentation générale

Module 2 : Entretiens semi-structurés

Ce module concerne toutes les questions de l'évaluation. En fonction de l'interlocuteur, la grille d'entretien est adaptée. L'objectif est notamment d'approfondir les informations recueillies dans les modules 1 et 3.

Moyens

A. 24 personnes ont participé à un entretien et 9 ont été contactées par téléphone. Elles ont principalement été rencontrées dans le cadre de la phase préliminaire de l'esquisse de projet ou de l'étude de faisabilité et dans le cadre d'entretiens avec l'OFJ, Unité Exécution des peines et des mesures (voir annexe 2 pour une liste des personnes interrogées)

B. 5 entretiens ont eu lieu avec des représentants d'offices cantonaux de liaison dont les pratiques et l'organisation sont hétérogènes

C. 10 entretiens téléphoniques ont été réalisés avec des instances de placement civiles et pénales dans les cinq cantons où l'office de liaison a été interrogé

D. 8 entretiens téléphoniques ont été menés avec des directeurs d'établissements non subventionnés par la Confédération ; directeurs qui ont également participé à l'enquête par questionnaire (module 3 ci-après). Le principe de l'hétérogénéité des types et localisations des établissements a guidé la sélection. L'objectif était notamment de faciliter l'interprétation des résultats de l'enquête par questionnaire (module 3)

Si les entretiens préliminaires ainsi que ceux avec l'OFJ ont été réalisés par le CDF, les entretiens mentionnés aux points B, C et D ont été conduits et analysés par le bureau externe mandaté par le CDF : *socialdesign* (Berne). Pour garantir l'anonymat, les noms des participants aux entretiens menés par *socialdesign* ne sont pas nommés en annexe 2.

Module 3 : Enquête écrite auprès des établissements non subventionnés par l'OFJ

Ce module concerne en priorité la question principale 2.

Les établissements non subventionnés par l'OFJ sont inclus dans l'analyse du CDF afin de comparer quelques aspects de leur pratique avec celle des établissements subventionnés. L'enquête par questionnaire a été menée auprès de 195 établissements non subventionnés. Le taux de retour était de 48%, soit 94 questionnaires.

Les questions posées concernent les standards de qualité appliqués, les méthodes de travail dans les établissements (concept pédagogique, planification éducative, offre interne et externe, règlement interne, heures d'ouverture, direction et personnel éducatif) ainsi que des informations générales sur l'établissement notamment.

Grâce à cette enquête, un « groupe de contrôle » - dont la clientèle (type de problématique ; structure d'âge) et la taille des établissements est plus ou moins comparable - peut être introduit dans l'analyse. Les résultats de ce module sont un des éléments qui permettent de donner une appréciation sur l'utilité des standards de l'OFJ liés à l'attribution de subventions. Il est important de noter que les résultats de cette enquête - en tant que « groupe de contrôle » - sont à considérer avec précaution. En effet, pour les établissements non subventionnés, les informations récoltées se basent sur la propre perception des établissements (réponse au questionnaire), alors que pour les établissements subventionnés, les exigences posées aux établissements reconnus par l'OFJ ont été prises comme référence.

L'enquête a été mandatée à l'externe au bureau d'étude *socialdesign* (Berne). Pour plus de détails sur son déroulement, se référer au rapport séparé de *socialdesign*.

Module 4 : Groupes de discussion

Un des objectifs de ces groupes de discussion est d'apporter des éléments de réponse aux questions principales 1 et 3. Sur la base des résultats obtenus dans les modules 1 et 2, d'autres questions ont été intégrées, notamment en ce qui concerne la planification des besoins.

La plus-value de ces groupes est d'identifier les différents intérêts en jeu, de voir si les avis sont similaires, et, dans le cas contraire, de contribuer à l'identification des raisons expliquant ces différences.

Quatre groupes de 6 à 8 participants ont eu lieu (deux groupes suisses-alémaniques et deux groupes romands). Pour garantir une discussion libre, ils ont été formés de telle sorte à ce que les personnes présentes n'aient pas de lien hiérarchique entre elles. Ainsi, deux groupes étaient composés de représentants des offices cantonaux de liaison et les deux autres de directeurs d'établissements reconnus par l'OFJ.

Ce module a été confié au bureau externe s*ocialdesign* (Berne). A noter que pour garantir l'anonymat, les participants ne sont pas nommés en annexe 2 du présent rapport.

Module 5 : Comparaison internationale

La comparaison internationale permet de mieux apprécier la pratique et le rôle de la Confédération en matière de standards de qualité, de transfert de connaissances et de planification des besoins. Comme ce module a été réalisé en dernier, l'accent a été mis sur les aspects où le principal potentiel d'optimisation pour la situation suisse a été identifié dans les modules précédents. Pour cette raison, une comparaison détaillée des standards de qualité dans les pays sélectionnés pour la comparaison internationale n'a pas eu lieu, contrairement à ce qui était prévu dans l'étude de faisabilité de novembre 2010.

Moyens

Ce module comprend trois étapes principales :

A. Enquête écrite auprès de onze Cours des comptes étrangères avec pour objectif de récolter des informations sur les examens réalisés ou planifiés dans le domaine des mesures éducatives et des standards de qualité. Les informations récoltées ont été synthétisées.

B. En se basant, entre autres, sur les informations obtenues grâce à l'enquête écrite, un tableau comparatif succinct a été réalisé. Il contient des informations sur les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Norvège et le Danemark (standards de qualité nationaux, supervision de la qualité, développement de la qualité, planification des besoins, etc.). L'objectif de cette étape était de faciliter la sélection de deux pays.

C. Pour finir, deux pays, la Norvège et les Pays-Bas, ont été retenus pour être analysés de manière plus détaillée.

Si l'étape A a été réalisée par le CDF, les étapes B et C de ce module ont été confiées au bureau externe *socialdesign* (Berne).

Suite aux travaux préliminaires, l'évaluation a été réalisée entre novembre 2010 et septembre 2011. A noter que, dans le cadre du module 1, certains travaux de récolte d'informations ont débuté en septembre 2010 déjà. Les résultats de l'analyse portent sur la situation de septembre 2011.

L'entière responsabilité de cette évaluation incombe au CDF. Le projet a été réalisé par Barbara Ronga (cheffe de projet) avec la collaboration de Bruno Nideröst, de Christine Zollinger (phase préliminaire et module 1) et de Joëlle Rebetez (phase préliminaire). Emmanuel Sangra a exercé la supervision de l'ensemble du projet. Quatre modules ont été - pour l'essentiel - confiés au bureau *socialdesign*, à savoir :

- Les entretiens semi-structurés du module 2
- L'enquête par questionnaire du module 3
- Les groupes de discussion du module 4
- Ainsi que la comparaison internationale du module 5

Un atelier présentant les résultats intermédiaires a été organisé par le CDF avec la participation de représentants de l'Unité Exécution des peines et des mesures de l'OFJ début décembre 2011.

L’attitude coopérative et la grande disponibilité des différents interlocuteurs rencontrés tout au long du projet a grandement facilité sa réalisation et le CDF les en remercie.

2 Modalités de subventionnement et de développement de la qualité

2.1 Attribution des subventions pour les mesures éducatives

2.1.1 Montant total de la subvention

Les 174 établissements, reconnus par la Confédération et percevant une subvention d'exploitation, offrent au total quelque 3'600 places d'accueil reconnues. Les subventions fédérales se sont élevées à 71.4 millions de francs en 2010 (voir tableau ci-après). Les importantes variations des moyens alloués par la Confédération entre 1999 et 2010 s'expliquent pour l'essentiel par les effets observables en 2000 du programme de stabilisation de la Confédération et ceux, observables en 2005, du programme d'allégement budgétaire.

Tableau 2 : Subventions d'exploitation entre 1999 et 2010 (en millions de francs)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Subventions d'exploitation	77.3	60.5	62.5	66.3	69.7	72.3	69.7	72.6	71.3	65.9	70.3	71.4

Source : Office fédéral de la justice

Ces subventions représentent 30% au plus des frais reconnus afférents au personnel chargé de l'éducation (art. 7 LPPM, RS 341). Selon l'OFJ, la subvention fédérale atteint approximativement entre 8 et 25% des coûts totaux de fonctionnement des établissements subventionnés. La grande part des coûts est donc prise en charge par les cantons, les communes, les parents et des privés, dont la part respective varie selon le type de placement - civil ou pénal - et selon les cantons.

2.1.2 Modifications depuis l'introduction de la RPT

Avec l'introduction de la réforme de la péréquation financière (RPT) le 1er janvier 2008, l'OFJ et l'office cantonal de liaison signent, pour une durée de quatre ans, une convention de prestations pour l'allocation aux cantons des subventions d'exploitation en faveur des établissements d'éducation reconnus par l'OFJ. Le canton est ainsi devenu le partenaire contractuel de la Confédération.

Avant la RPT, les subventions étaient directement versées aux établissements éducatifs sur la base des dépenses effectives de l'année précédente dues au personnel reconnu. Depuis 2008, un modèle forfaitaire a été introduit. Le changement a eu pour but de simplifier le processus.[12] Le canton reçoit la subvention et la reverse ensuite selon le forfait calculé par établissement mentionné dans la convention de prestations.

[12] Office fédéral de la justice (2011), « Subventions à l'exécution des peines et des mesures : le Conseil fédéral précise l'ordonnance », in : Communiqué de presse, 19.10.2011.

Le tableau 3 ci-après présente les principales modifications introduites suite à la RPT :

Tableau 3 : Modifications consécutives à l'introduction de la RPT en 2008

Modification	Contenu
Convention de prestations entre la Confédération et les cantons *art. 7 al. 3 LPPM, art. 10 OPPM*	• La convention contient les éléments suivants : liste des établissements reconnus, services reconnus proposés par l'établissement (offre donnant droit aux subventions), frais de personnel déterminants, la fourchette des journées de séjour reconnues, pour chaque établissement, forfait annuel alloué au titre de la subvention d'exploitation et conséquences en cas de non-respect passager des conditions. • La convention doit être renouvelée tous les quatre ans. Pendant ces quatre ans, toute modification doit être annoncée par le canton et entraîne une adaptation de la convention de prestations au 1er janvier de l'année suivante.
Subventions d'exploitation sous forme de forfait *art. 7 al. 3 LPPM, art. 9 OPPM*	• Les subventions d'exploitation sont fixées sous la forme de forfaits annuels calculés sur la base de la dotation en personnel déterminante pour les services proposés par l'établissement. Cette dotation est multipliée par un montant fixe de 94'340 francs par poste à 100%. • En cas de non respect du taux de personnel qualifié (¾), le total des frais de personnel reconnu est réduit.
Versement des forfaits aux offices cantonaux de liaison *art. 25, 26 et 32 OPPM*	• L'OFJ signe la convention de prestations avec l'office cantonal de liaison (autorité cantonale désignée dans chaque canton pour assurer la liaison avec l'OFJ pour toutes les questions ayant trait aux subventions d'exploitation et de construction). • Les subventions sont versées à l'office cantonal de liaison chargé de transmettre les fonds aux établissements d'éducation y ayant droit.
Suppression des subventions aux écoles spécialisées	• Avec la RPT, l'enseignement spécialisé passe en totalité dans la sphère des cantons. En conséquence, l'OFJ ne subventionne plus depuis 2008 les offres scolaires internes censées remplacer l'école primaire obligatoire.

Source : Contrôle fédéral des finances (2011), sur la base de la LPPM, de l'OPPM et Office fédéral de la justice (2007)

La RPT n'a pas fondamentalement modifié la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, car l'OFJ n'a pas introduit de « convention-programme » dont l'acceptation stricte voudrait que la Confédération et les cantons définissent la stratégie ; stratégie qui doit être approuvée par la Confédération. Les cantons disposent ensuite d'une marge de manœuvre opérationnelle pour sa mise en œuvre dans le cadre des bases légales, des fonds disponibles et des objectifs fixés dans la « convention-programme ».[13] Des subventions fédérales restent en effet accordées à des établissements d'éducation, même si le canton est maintenant le partenaire contractuel de la Confédération. En outre, l'OFJ examine le respect des conditions préalables requises par les établissements pour prétendre à une subvention fédérale, et ceci pour assurer une exécution uniforme en matière de promotion et de garantie de la qualité (art. 1 LPPM, RS 341).

Pourquoi cette subvention n'est-elle pas attribuée selon l'instrument des « conventions-programmes » ? En 2008, il a été déterminé que la répartition des tâches entre la Confédération et

[13] Une telle modification aurait nécessité un changement de paradigme de la « pensée axée sur les montants destinés à des prestations » à un mode de « pensée mettant l'accent sur les indicateurs et des objectifs » : Eidgenössische Finanzkontrolle (2009), Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern.

les cantons concernant les subventions d'exploitation était tout à fait indiquée suite à une analyse effectuée en relation avec la réforme de la péréquation financière. Cette appréciation est motivée par l'importance d'assurer une égalité de traitement en dépit des structures fédérales et une prise en charge - par des professionnels qualifiés - appropriée au regard de la complexité des problèmes rencontrés par les mineurs et jeunes adultes placés selon l'art. 5 LPPM (RS 341).[14]

2.1.3 Processus d'attribution de la subvention

Deux processus doivent être distingués dans le cadre de l'attribution des subventions d'exploitation pour des mesures éducatives. Le premier consiste à examiner si l'offre d'un établissement remplit les conditions d'octroi d'une subvention et si la pratique des institutions reconnues est conforme aux standards de qualité sur lesquels se base l'OFJ. Le second processus concerne le calcul de la subvention et son versement.

2.1.4 Examen de reconnaissance des établissements transparent

Dans le domaine du placement stationnaire des mineurs et jeunes adultes, l'OFJ dispose de critères pour examiner de façon uniforme la conformité des établissements reconnus. L'OFJ a développé ces critères spécifiquement pour ses besoins (examen des établissements et non pas des placements individuels). Il s'agit d'une liste d'exigences qui définit les points soumis à examen lors du dépôt d'une demande de reconnaissance ou lors de son maintien. Tous les critères et exigences y relatifs sont exposés dans un document public de l'OFJ, document qui présente de manière détaillée les aspects traités par l'OFJ. Il est utilisé comme instrument d'examen et fait office de check-list.[15]

Cet instrument reprend les exigences fixées par la loi et les concrétise. Il tient également compte de la volonté de garantir la qualité de la prise en charge et l'égalité de traitement. Ainsi, l'OFJ examine non seulement la reconnaissance du droit aux subventions des établissements d'éducation d'après les bases légales, mais également la conformité des institutions reconnues aux critères de qualité déterminés par l'office.

Les critères juridiques sont fixés à l'art. 3 LPPM (RS 341) et à l'art. 3 OPPM (RS 341.1). Il s'agit des conditions posées à la reconnaissance présentées dans l'encadré 3 ci-après :

---

[14] Conseil fédéral (2008), Rapport du Conseil fédéral sur les subventions. Evaluation des différentes subventions, Berne, p. 5929.

[15] Office fédéral de la justice (2011).

Encadré 3 : Conditions posées à la reconnaissance d'un établissement

L'art. 1 de l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM, RS 341.1) précise les exigences de base pour la reconnaissance d'un établissement, à savoir :

- une planification cantonale ou intercantonale de l'exécution des peines et des mesures ou de l'aide à la jeunesse montre que l'établissement répond à un besoin (art. 1 al. 2 let. a OPPM),
- l'organe responsable, l'organisation de l'établissement, son concept pédagogique et son infrastructure garantissent une exploitation durable en conformité avec les objectifs de l'établissement (art. 1 al. 2 let. b),
- l'établissement compte au moins un groupe de vie en internat de sept places (art. 1 al. 2 let. c),
- un tiers de toutes les journées sont des journées de séjour reconnues. En d'autres termes, plus d'un tiers de tous les clients sont placés suite à une décision civile ou pénale et ont entre 7 et 25 ans, voire même 30 ans pour les centres d'exécution de mesures pour jeunes adultes (voir tableau 1 présenté au chapitre 1.2). Les journées de séjour des personnes qui reçoivent des contributions de l'assurance-invalidité ne sont pas reconnues (art. 1 al. 2 let. d),
- la direction est titulaire d'une formation qualifiée. Trois quarts du personnel éducatif dispose d'une formation qualifiée (y compris la direction et le personnel éducatif en formation en emploi) (art. 1 al. 2 let. e et f),
- l'établissement est ouvert aux pensionnaires de différents cantons (art. 1 al. 2 let. g),
- les services proposés par l'établissement doivent être conformes à la législation fédérale (art. 1 al. 2 let. k).

L'OFJ accorde le droit aux subventions à un groupe de vie (micro-établissement ou groupe de vie socio-éducatif au sein d'un établissement de plus grande taille) aux conditions suivantes :

- l'effectif du personnel socio-pédagogique est suffisant et adapté à la difficulté de la tâche (art. 1 al. 3 let. a),
- la prise en charge est complète, toute l'année, et 24 heures sur 24. La durée des vacances annuelles ne dépasse pas 14 jours (art. 1 al. 3 let. b).

En plus de ces conditions posées à une reconnaissance, la Confédération exige des établissements d'éducation privés que l'organe responsable soit une personne morale reconnue d'utilité publique, que le canton reconnaisse l'établissement et participe aux frais d'exploitation et que le financement de l'exploitation soit assuré (art. 5 OPPM, RS 341.1).

Parmi ces conditions légales posées à la reconnaissance, certaines ont - du moins en partie - un impact sur la qualité de l'établissement et son offre. D'autres, par contre, remplissent uniquement la fonction de condition d'octroi de reconnaissance d'après la législation fédérale et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, à savoir :

- le nombre de places minimales d'un groupe de vie en internat. L'objectif est d'éviter d'attribuer au niveau fédéral des subventions mineures qui nécessitent un volume de

travail administratif disproportionné par rapport aux montants versés, ce qui est inefficace[16],

- le nombre de clients qui répondent aux critères fixés à l'art. 5 LPPM (RS 341) [17], clientèle en principe caractérisée par la complexité des problèmes rencontrés,
- les exigences de l'institution en tant que personne morale ou encore en matière d'ouverture aux pensionnaires de différents cantons.

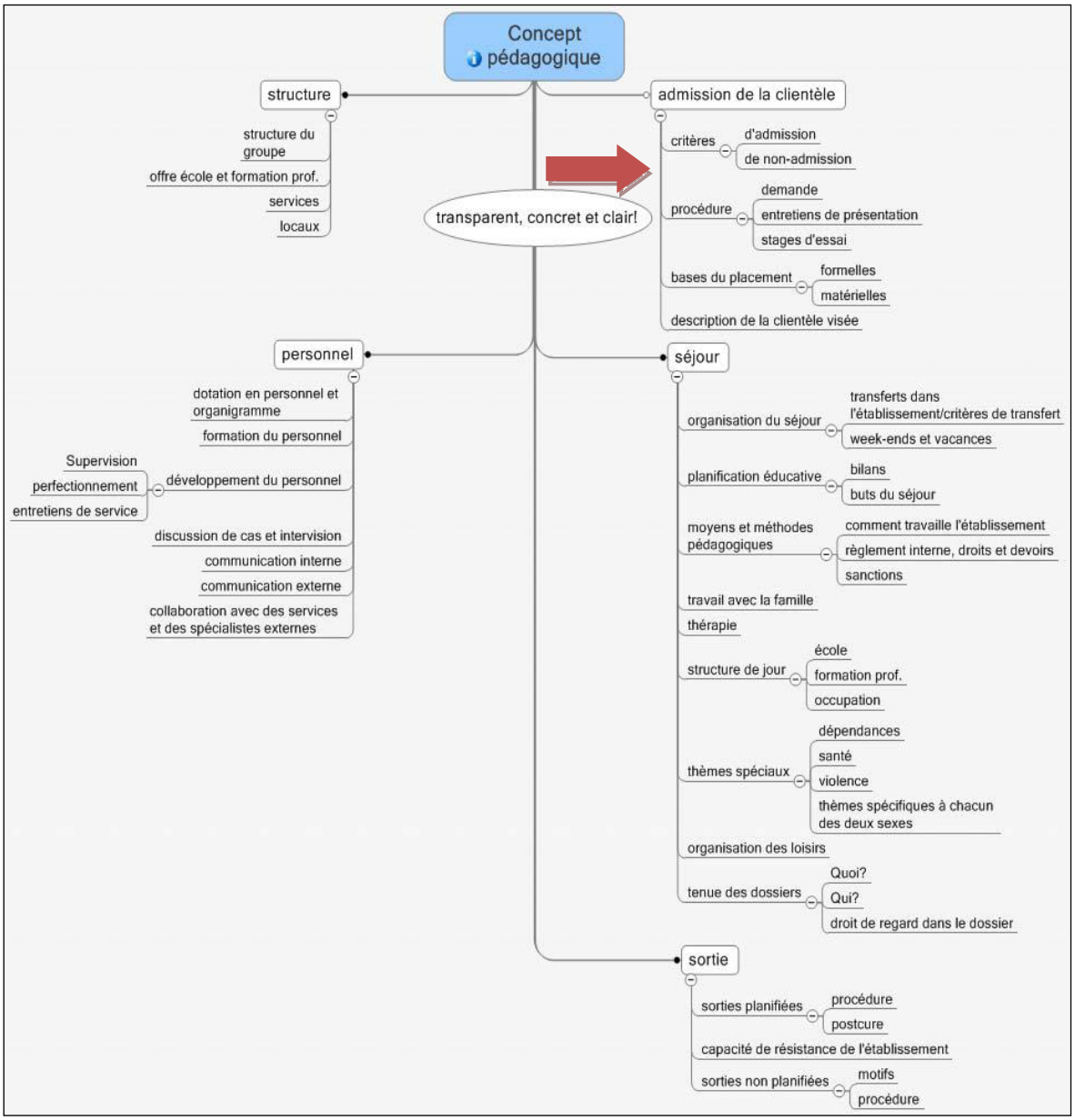
Pour la condition exigeant que les services proposés par l'établissement soient conformes à la législation fédérale, sa compréhension est différente selon la loi concernée. Si la loi sur les subventions (LSu, RS 616.1) a pour rôle de délimiter les conditions donnant droit à une subvention fédérale, d'autres actes légaux - notamment le droit pénal des mineurs (DPMin, RS 311.1) - contiennent également des prescriptions qui ont un impact direct sur la qualité. A titre d'exemple, l'art. 2 DPMin (RS 311.1) mentionne le principe suivant : la protection et l'éducation du mineur sont déterminantes dans l'application du droit pénal des mineurs. Une attention particulière est vouée aux conditions de vie et à l'environnement familial du mineur, ainsi qu'au développement de sa personnalité.

En plus de ces conditions légales - dont certaines ne visent pas un impact sur la qualité -, la conformité des institutions reconnues aux critères de qualité de l'office est également examinée. Pour cela, l'instrument propose des critères de qualité se basant sur le contenu du concept pédagogique et autres documents propres à chaque établissement. Il part du principe qu'en décrivant le quotidien de l'institution, les informations écrites renseignent sur les moyens et méthodes utilisés dans la prise en charge de la clientèle. L'écrit est en outre un plus grand garant de continuité et d'égalité de traitement que l'échange oral. Les critères examinés sont listés dans la figure 1 :

[16] Conseil fédéral (2008), p. 5736.

[17] Voir tableau 1, chapitre 1.2 pour plus de détails.

Figure 1 : Grille de concept



Il ne s'agit pas d'une grille imposée, mais uniquement d'une proposition de structuration du concept (aide à la réalisation). L'OFJ souhaite que la structure et le contenu du concept répondent en premier lieu au besoin de l'établissement.
Source : Office fédéral de la justice (2011)

En plus des critères présentés dans la grille de concept (figure 1), l'évolution de l'établissement et son efficacité - en tant que garant de la qualité - sont également des objets d'examen. D'après l'instrument d'examen défini par l'OFJ, le concept doit être régulièrement mis à jour, afin de refléter au plus près le quotidien de l'établissement et son évolution. Des instruments destinés à mesurer l'efficacité doivent être introduits (enregistrer les activités et les résultats sur la base d'indicateurs, examen de l'atteinte des objectifs individuels fixés pour les pensionnaires, commentaires sur le taux d'occupation et les fluctuations de personnel).

L'instrument d'examen explicite la raison d'être des différents critères liés à la qualité, aussi bien les critères juridiques que ceux fixés par l'OFJ. Par exemple, en ce qui concerne l'exigence de

prise en charge complète, l'OFJ explique « qu'elle ne vise aucunement à maintenir les mineurs 365 jours par année dans l'établissement. Toute éducation en internat a pour but d'associer le milieu d'origine à l'action éducative, d'entretenir ces contacts et de rendre possible un retrait progressif puis total de l'établissement du processus éducatif. Le retour progressif dans le milieu d'origine doit toutefois dépendre de la situation du cas d'espèce et non pas des périodes d'ouverture de l'établissement. L'adaptation des besoins de la clientèle pour permettre de tenir les périodes de fermeture prévues ne saurait être l'objectif d'un séjour en internat ».[18]

L'OFJ ne se contente pas d'identifier si les critères légaux et les thèmes relevés dans la grille de concept (figure 1) sont mentionnés. Tous sont soumis à des exigences dont l'objectif est de favoriser un examen selon des critères unifiés, d'autant plus important que certains nécessitent une appréciation plus qualitative. Le tableau 4 ci-après illustre ces propos :

Tableau 4 : Exemples d'exigences pour deux objets d'examen

Objet d'examen	Exigences
Périodes d'ouverture	Tous les groupes qui prennent en charge une clientèle LPPM et dans lesquels une entrée directe de l'extérieur est possible sont - exception faite pour les phases de progression - ouverts 365 jours par année et 24 heures sur 24.
	Pendant les vacances annuelles qui durent 14 jours au plus, un service de piquet est mis en place. Il doit être réglé dans le concept. Un dispositif d'urgence est à disposition. Le numéro de téléphone des urgences est connu de tous les acteurs et un client peut être réadmis dans un délai de 3 - 5 heures.
	Pendant les week-ends et les périodes de vacances, les clients de divers groupes d'un établissement peuvent être pris en charge de manière centralisée lorsque cela ne nécessite pas un changement de chambre et que le groupe n'est pas plus grand qu'un groupe ordinaire de l'établissement. La présence simultanée de deux éducateurs pendant les moments forts sur le plan pédagogique est garantie.
Critères d'admission / homogénéité de la clientèle *voir flèche en rouge dans la figure 1 ci-dessus*	Les critères d'admission et de réadmission sont définis.
	La clientèle visée est définie en fonction de la problématique, de l'âge et du sexe. Est accueillie la clientèle qui correspond au degré de difficulté que l'établissement peut assumer.
	D'autres critères d'admission ou d'exclusion sont définis (par ex. toxicomanie, statut légal, problématiques psychiatriques, aspects médicaux).
	On veillera à former en principe des groupes homogènes. S'ils ne le sont pas, on veillera à ce qu'une prise en charge individuelle soit néanmoins possible. Les informations nécessaires concernant la constellation du groupe sont à disposition.

Source : Office fédéral de la justice (2011), Reconnaissance et examen de la reconnaissance. Instrument d'examen

En cas de non application des critères légaux objectifs (voir encadré 3), l'établissement peut se voir refuser sa reconnaissance ou son maintien, à moins que l'établissement n'entreprenne les adaptations nécessaires dans un bref délai. Dans ce cas, l'OFJ fixe une charge assurant le fonctionnement de l'établissement dans le respect du but prévu (art. 6 OPPM, RS 341.1). Pour les autres critères définis dans l'instrument d'examen qui ne seraient pas respectés, il est prévu

[18] Office fédéral de la justice (2011), p. 6.

qu'une liste d'objectifs de développement soit fixée au terme de chaque examen. Ces derniers sont revus lors du prochain examen quatre ans plus tard.[19]

Concrètement, l'examen est similaire pour la reconnaissance d'un nouvel établissement ou son maintien en vue de la conclusion de la prochaine convention de prestations entre le canton de résidence et la Confédération. Chaque année, les examens sont réalisés dans quatre à six cantons, de telle sorte à ce que le tournus de quatre ans puisse être respecté. Une séance avec l'office cantonal de liaison concerné marque le départ du processus. Le déroulement de l'examen et la planification cantonale - une des conditions de reconnaissance d'après l'art. 3 LPPM (RS 341) et l'art. 1 OPPM (RS 341.1) - y sont discutés.[20] Puis, une séance de clôture entre l'OFJ et l'office cantonal de liaison permet de faire un bilan.[21]

Sans compter ces séances, quatre étapes principales structurent l'examen de reconnaissance réalisé par l'Unité Exécution des peines et des mesures de l'OFJ :

- Examen des documents : chaque office cantonal de liaison est chargé de déposer les documents exigés par l'OFJ pour toute nouvelle demande de reconnaissance ou lors du maintien de la reconnaissance. Un aide-mémoire[22] détaille les documents qui doivent être transmis, à savoir a) la planification cantonale ; b) des informations relatives à chaque établissement, par exemple les statuts, la charte et les concepts, la clientèle accueillie, le personnel, les aspects financiers, les locaux. Depuis 2010, deux expertises de placement sont également demandées (le placement le plus long et le plus court). Il s'agit de s'assurer que le placement soit intervenu en dernier recours, que les jeunes aient été placés au bon endroit et également éviter que l'établissement y mette un terme dès les premières difficultés ; c) une appréciation qualitative de chaque établissement de la part de l'office cantonal de liaison.

  L'analyse de ces documents par l'OFJ permet de déterminer si, sur la base des informations écrites disponibles, les critères et les exigences sont remplis. L'OFJ examine également la cohérence interne de la documentation écrite, mais ne donne pas de prescription sur la méthode éducative à appliquer. Si un établissement souhaite mettre l'accent sur le travail avec la famille et que les documents n'y font pas référence, il est possible que la cohérence entre la méthode sélectionnée et la pratique ne soit pas garantie. L'OFJ le soulèvera dans ce cas. Des pratiques ne relevant d'aucune méthode éducative reconnue en travail social ou en pédagogie feront également l'objet d'une discussion entre l'OFJ et l'établissement ; il s'agit là d'une appréciation essentiellement qualitative de la part des collaborateurs de l'OFJ.

- Visite sur place : suite à cet examen documentaire, une visite de chaque établissement par l'OFJ permet, d'une part, de clarifier les points ouverts et, d'autre part, une représentation du quotidien de l'établissement, notamment grâce à l'examen des locaux et à une discussion avec les responsables de l'établissement. Il convient néanmoins de préciser

---

[19] Office fédéral de la justice (2011), p. 9.

[20] L'examen de la planification cantonale par l'OFJ est traité dans le chapitre 4.3.2 du présent rapport.

[21] Office fédéral de la justice (2011), p. 4.

[22] Office fédéral de la justice (2010), Aide-mémoire « Documents à envoyer », janvier, Berne.

que les dossiers des clients ne sont pas examinés, à l'exception des deux expertises demandées par l'OFJ. L'OFJ ne prévoit pas non plus de discussions avec les mineurs et jeunes adultes placés. La visite est toujours réalisée par deux collaborateurs pour garantir une unité de pratique entre les collaborateurs de l'office. Un représentant de l'office cantonal de liaison concerné est également convié. La visite se clôture par la fixation par l'OFJ de charges et d'objectifs de développement à remplir (dans des délais variables) pour l'obtention ou le maintien de la reconnaissance.

- Information écrite : envoi d'un rapport succinct à tous les participants présents lors de la visite. Leur contenu synthétise les principaux constats de l'examen et rappelle les charges et objectifs de développement définis, ainsi que leur délai de mise en œuvre. Ensuite, l'établissement concerné reçoit par écrit la décision de reconnaissance de la part de l'OFJ.
- Suivi rapproché des charges fixées (au plus tard d'ici la fin de l'année) et réexamen par l'OFJ des objectifs de développement fixés quatre années plus tard.

Sur la base de cette description, le CDF estime que le processus de reconnaissance est transparent. Tout comme l'OFJ l'exige de la part des établissements qui souhaitent être subventionnés, l'office a consigné par écrit les critères examinés ainsi que les différentes étapes du processus. Ces documents sont publiés sur son site internet. Bien que l'appréciation de certains critères soit avant tout qualitative, ces documents et une visite sur place réalisée à deux assurent une certaine unité de doctrine. Le CDF constate néanmoins que l'instrument d'examen ne distingue pas clairement les conditions qui n'ont aucun impact sur la qualité de celles qui ont, du moins en partie, un impact sur la qualité.

2.1.5 Procédure d'examen appréciée par la majorité des parties prenantes

Aussi bien l'enquête de satisfaction mandatée par l'OFJ en 2010 (enquête par questionnaire) que les résultats des entretiens et groupes de discussion réalisés dans le cadre de la présente évaluation montrent que la majorité des parties prenantes apprécient la procédure d'examen et la jugent utile.[23] Elle incite à la réflexion professionnelle et permet ainsi l'amélioration de la qualité du travail fourni par les établissements concernés. Elle est même assimilée à un « label de qualité » par certaines personnes interrogées.[24] Les avis sont parfois plus nuancés sur certains points, tels que la charge de travail liée à l'ensemble du processus, le degré de détail des contrôles de l'OFJ jugé par certains comme étant trop poussé (examen qualifié d'abusif) ou l'accent mis sur les concepts au détriment d'un examen de la pratique pédagogique (travail concret avec les jeunes). Certains offices cantonaux de liaison ont relevé que le degré de détail des examens et leur interprétation peut varier selon les collaborateurs de l'OFJ chargés de l'examen. Il a néanmoins également été précisé que les différences se sont atténuées dans le cadre de la deuxième visite qui a eu lieu en 2010 ou en 2011.[25]

---

[23] Messmer H., Müller B., Steiner O. (2010) et socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews im Rahmen der Evaluation der Betriebsbeiträge des Bundesamtes für Justiz an stationäre Erziehungseinrichtungen, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Bern et socialdesign (2011), Teilbericht. Fokusgruppengespräche im Rahmen der Evaluation der Betriebsbeiträge des Bundesamtes für Justiz an stationäre Erziehungseinrichtungen, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Bern.

[24] socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews, p. 10.

[25] socialdesign (2011), Teilbericht. Fokusgruppengespräche, p. 6.

Alors qu'une partie des interlocuteurs a exprimé sa volonté de ne pas voir le processus modifié, une autre critique la redondance des examens de l'OFJ et des cantons et souhaite une clarification de la répartition des tâches. Cette divergence d'opinion s'explique notamment par l'hétérogénéité des pratiques cantonales en matière d'examen de la qualité et les nouvelles mesures prises par certains cantons en la matière (voir encadré 4).

Encadré 4 : Diversité des pratiques et nouvelles mesures

Les examens de qualité réalisés par les cantons se distinguent par leur périodicité, leur degré de précision et les instruments mis à disposition. Il n'existe à ce jour aucune vue d'ensemble synthétisant les pratiques cantonales en matière de supervision ainsi que celles des concordats régionaux sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures.

Aussi bien l'OFJ que les parties prenantes relèvent que, dans plusieurs cantons, des adaptations des processus et des critères déterminants pour l'attribution de subventions cantonales ont eu lieu dernièrement. Certains s'orientent maintenant aux exigences fixées par l'OFJ. D'autres disposent par exemple de leur propre check-list et déterminent chaque année les thématiques clés qui seront examinées dans les établissements. Là encore, aucune vue d'ensemble n'est disponible pour la Suisse.

Face à ces constats, l'OFJ rappelle que les disparités cantonales sont importantes. Dans ce contexte, le rôle de la Confédération est d'assurer une égalité de traitement en matière de qualité de l'offre mise à disposition par les établissements. L'OFJ perçoit l'examen, sous sa forme actuelle, comme une étape intermédiaire permettant d'uniformiser les pratiques entre les cantons. De ce fait, des réflexions sont en cours en vue d'une future délégation de compétences aux cantons dans le cadre des conventions de prestations. L'objectif est d'introduire ces éventuelles adaptations lors du prochain cycle d'examen des établissements subventionnés. Ce cycle débutera en 2014.[26]

2.1.6 Processus de calcul et de versement des subventions adéquat

Le second processus d'examen en lien avec l'attribution des subventions concerne le calcul et le versement (examen financier). Il est également réalisé par l'Unité Exécution des peines et des mesures de l'OFJ, mais ne concerne que les établissements qui ont été reconnus comme ayant droit aux subventions fédérales. Ce sont par ailleurs d'autres collaborateurs de l'Unité qui sont chargés de son application. Chaque année, les cantons transmettent à l'OFJ les informations sur les journées de séjour déterminantes qui ont été enregistrées entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année précédente. Ces données servent de base de vérification des forfaits fixés dans la convention de prestations. L'OFJ s'assure en outre que les journées de séjour déterminantes enregistrées correspondent aux critères de l'OPPM (RS 341.1), en termes de taux de personnel formé, du nombre de journées reconnues et de clientèle (voir encadré 3). Le versement de la subvention s'effectue en deux tranches chaque année, à savoir la moitié au 31 mai au plus tard, et le 30 novembre pour le solde. L'autorité cantonale est ensuite chargée de transmettre les fonds aux établissements (art. 32 OPPM, RS 341.1).

[26] Ulrich P., Kalbermatter Redmann B. (2010), Une procédure jugée pertinente mais perfectible. Une évaluation scientifique visant à déterminer si la procédure d'examen des établissements d'éducation reconnus donne satisfaction a été réalisée, in : Info bulletin, 2 / 2010.

En plus de cette vérification, l'OFJ prévoit également des inspections sur place où sont examinés le pourcentage de personnel disposant d'une formation reconnue par la Confédération, les journées de séjour reconnues et les dossiers de la clientèle. Il s'agit, dans ce cas, de s'assurer que la cause des placements n'est pas prioritairement liée à des problèmes scolaires, mais bien à de graves problèmes de comportement, selon l'art. 5 LPPM (RS 341, tableau 1). L'OFJ examine également les comptes annuels pour vérifier si les établissements font figurer séparément les subventions fédérales au bilan et au compte de résultats annuels (art. 33 al. 1 OPPM, RS 341.1).

Dans le cadre d'un audit en 2009, le CDF a examiné ce processus financier sous l'angle de la régularité et de la légalité. Les résultats ont montré que ces deux critères sont respectés et que la collaboration entre l'OFJ et les cantons est adéquate. Le CDF n'a pas constaté d'erreurs dans le suivi financier pour l'année 2008. Les subventions versées correspondent à ce qui a été conclu dans les conventions de prestations et les données sur les journées de séjours déterminantes ont été transmises par les cantons. Le fait de séparer l'examen de reconnaissance de l'examen financier a également été jugé comme justifié, à condition que les deux examens soient bien coordonnés. Quelques adaptations formelles ont néanmoins été recommandées, car le CDF a constaté que les cantons ne vérifiaient pas nécessairement les données transmises à la Confédération. Un concept de contrôles écrit permettant de sélectionner et de réaliser les inspections sur la base d'une analyse de risques déterminant la fréquence, le degré de précision ou encore la coordination avec l'examen de reconnaissance était en outre absent. Les recommandations ont été mises en œuvre par l'OFJ.

2.2 Développement de la qualité de la prise en charge

Pour soutenir les efforts que la Confédération et les cantons entreprennent en vue d'assurer une égalité de traitement en Suisse et développer la qualité de la prise en charge facilitant l'atteinte des objectifs de protection, de socialisation et d'absence de récidive, l'OFJ est chargé de réunir des informations sur les expériences et les connaissances acquises en Suisse et à l'étranger. Les prescriptions légales prévoient que l'office les communique aux organes compétents des cantons et des établissements, ainsi qu'aux organisations intéressées (art. 17 LPPM, RS 341). L'OFJ dispose également d'un second instrument pour encourager des pratiques innovantes de prise en charge. Il s'agit des subventions fédérales pour des projets pilotes, qui permettent de développer et expérimenter des nouvelles méthodes applicables aux établissements dans le domaine de l'aide à la jeunesse et de l'exécution des peines et des mesures (art. 8 LPPM, RS 341 et art. 21 OPPM, RS 341.1).[27]

A l'heure actuelle, la pratique de l'OFJ comprend deux volets principaux en termes de transfert de connaissances. L'office réalise deux fois par année un bulletin d'information relevant certaines expériences et études en Suisse et à l'étranger en matière d'exécution des peines et des mesures pour adultes et mineurs. Des informations spécifiques concernant les projets pilotes, les évaluations mandatées par l'OFJ ou de nouvelles directives fédérales sont transmises aux offices cantonaux de liaison et aux établissements reconnus ; elles sont accessibles au public sur le site internet de l'office. L'OFJ présente également des exposés lors de séminaires, est représenté

[27] Les projets pilotes subventionnés par l'OFJ ne font pas en soit l'objet de la présente évaluation. De ce fait, les processus les concernant n'ont pas été examinés par le CDF. Pour une liste des projets en cours et achevés, voir : www.bj.admin.ch.

comme membre invité dans des associations telles que *Integras* et collabore avec l'Office fédéral de la statistique dans le cadre de la Statistique policière de la criminalité (SPC), de la Statistique des jugements pénaux des mineurs (JUSUS)[28] et sur le projet en cours « l'exécution des décisions pénales des mineurs ».[29]

Par contre, l'OFJ ne réalise pas d'état des lieux sur toutes les études existantes dans le domaine. D'après l'OFJ, il n'y a pas non plus de collaboration instituée avec l'Office fédéral des assurances sociales ou encore avec les conférences régionales de la *Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales* (CDAS) auxquelles participent les offices cantonaux de liaison chargés des affaires sociales ou encore avec les *Concordats régionaux sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures*. L'office n'a aucun contact avec les cantons avec lesquels aucune convention de prestations n'a été signée.

Le second volet comporte un échange d'informations individualisé, au cas par cas, pratiqué par l'OFJ avec les cantons et établissements reconnus. Sur demande ou lorsque le besoin se fait sentir dans le cadre de l'examen de reconnaissance, l'OFJ conseille à un établissement de prendre contact avec une autre institution pour pouvoir bénéficier de son expérience en matière de concept pédagogique par exemple. De l'avis du CDF, le transfert de connaissances est peu standardisé dans le domaine des planifications cantonales. A moins d'échanges supracantonaux spontanés, seul l'OFJ peut comparer le contenu des planifications existantes, les mesures mises en place ou dispose d'informations qui pourraient s'avérer pertinentes pour d'autres cantons. La pratique actuelle de l'office consiste à informer les cantons concernés lorsqu'il s'avère qu'une décision cantonale pourrait avoir un impact sur l'offre à un niveau régional ; échange nécessaire, car de nombreux cantons recourent aux placements extracantonaux.

Les cantons et les établissements sont donc en partie tributaires des informations transmises par l'OFJ, car il n'existe aucune plateforme où les concepts, les planifications cantonales ou encore des bonnes pratiques seraient discutées, librement accessibles, ou encore commentées. Le risque de la situation actuelle est que des informations soient perdues ou ne soient pas transmises à temps, l'office ne connaissant pas tous les besoins de ses interlocuteurs ou n'étant pas nécessairement informé régulièrement, de manière anticipée, sur les projets ou décisions politiques en cours dans chaque canton.

Les entretiens et groupes de discussion réalisés par *socialdesign* montrent qu'aussi bien les offices cantonaux de liaison que les établissements d'éducation apprécient l'échange avec l'OFJ et le jugent utile. La disponibilité des collaborateurs de l'OFJ, tout comme le rôle de vecteur d'innovation et de développement que peut jouer l'office fédéral ont été relevés. Dans cet ordre d'idée, le besoin a également clairement été exprimé d'un transfert de connaissances plus systématique à l'avenir.

---

[28] « Elle informe sur le volume, la structure et l'évolution des jugements prononcés selon le droit pénal des mineurs et d'autres décisions, ainsi que sur les infractions retenues dans les jugements et les sanctions. La statistique livre des informations sur les personnes jugées comme sur les récidives et les carrières criminelles. Elle fournit des bases pour orienter et évaluer la politique en matière de droit pénal et de criminalité » : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/erhebungen_quellen/blank/blank/jusus/01.html (14.12.2011).

[29] « Afin de disposer d'une meilleure information sur l'application du droit pénal des mineurs et l'efficacité des sanctions ainsi qu'en vue de l'utilisation la plus efficace des ressources, il est nécessaire de disposer d'une meilleure connaissance des parcours des personnes placées selon le droit pénal des mineurs. Depuis 2007, les offices fédéraux de la statistique et de la justice préparent la mise en œuvre d'un relevé et l'établissement d'une statistique sur l'exécution des décisions provisoires et des sanctions ». Le projet est en phase pilote entre 2010 - 2012 : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/04/key/07/01.html (14.12.2011).

L'intensité souhaitée varie selon les pratiques des cantons et les personnes concernées. Les résultats de l'enquête par questionnaire mandatée par l'OFJ en 2010 vont également dans ce sens.[30] Ce transfert pourrait avoir lieu par le biais de plateformes d'échanges, de séminaires avec des experts ou encore de rencontres entre cantons ou entre établissements sous la direction de l'OFJ[31], axées sur des thématiques telles que les concepts pédagogiques, la collaboration entre la pédagogie et la psychiatrie, les instruments et méthodes de planification cantonale, les pratiques des cantons en matière d'examen des établissements stationnaires, le besoin de structures fermées, le développement d'offre stationnaire en psychiatrie ou encore la mise en œuvre des nouvelles dispositions du code pénal des mineurs. Certains interlocuteurs ont également fait part du manque de formation continue spécifique au domaine de l'exécution des peines et des mesures pour les mineurs. A titre d'exemple, il existe en Allemagne un certificat de formation continue « planification dans le domaine de l'aide à la jeunesse », alors qu'en Suisse aucune formation de ce type n'a été mise sur pied à ce jour d'après les informations récoltées par le CDF.

Sur la base de ces constats, le CDF estime que si jusqu'à maintenant l'OFJ a rempli son rôle conformément aux dispositions légales - qui sont peu précises - il pourrait se montrer davantage proactif à l'avenir. L'idée est d'inciter les interlocuteurs de l'OFJ et d'autres organismes intéressés à innover dans leur pratique en étant confrontés à d'autres fonctionnements, ce qui serait d'autant plus pertinent dans le contexte suisse caractérisé par une grande hétérogénéité des pratiques. Le CDF est conscient que les ressources n'étaient que peu disponibles au sein de l'Unité Exécution des peines et des mesures de l'OFJ en raison de l'introduction de la nouvelle procédure d'examen en 2005. Mais maintenant que ce processus est en place et également grâce à la volonté de revoir cette procédure à l'avenir - en délégant certaines tâches aux cantons -, l'office pourra être plus actif dans ce domaine. C'est d'ailleurs ce qu'il projette de faire. Plusieurs possibilités sont à l'étude pour échanger les informations récoltées par l'OFJ dans le cadre du processus d'examen de reconnaissance.[32]

2.3 Mesures de développement intéressantes en Norvège et aux Pays-Bas

La comparaison avec la pratique en Norvège[33] est particulièrement intéressante, car elle rejoint les attentes formulées par les parties prenantes et permet de donner des pistes à l'OFJ. Le Ministère norvégien pour l'enfance et l'égalité a la responsabilité générale du Service de protection de l'enfance. Il a délégué des tâches à plusieurs instances étatiques nationales. Il promeut le transfert de connaissances pour développer la qualité de prise en charge. L'échange systématisé d'informations y est plus étendu qu'en Suisse.

---

[30] Messmer H., Müller B., Steiner O. (2010).

[31] A cet égard, une clarification des rôles en termes d'échange d'informations avec celui des conférences régionales de la *Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales* (CDAS) pourrait être intéressante d'après les offices cantonaux de liaison. Il convient de préciser que les conférences régionales de la CDAS ne comprennent pas tous les interlocuteurs cantonaux de l'OFJ, certains étant situés dans les offices cantonaux de la justice ou encore dans ceux chargés de l'instruction publique.

[32] Ulrich P., Kalbermatter Redmann B. (2010).

[33] socialdesign (2011), Teilbericht. Internationaler Vergleich bezüglich Qualitätsstandards, Wissenstransfer und Bedarfsplanung im Bereich stationärer Erziehungseinrichtungen, im Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle, Bern.

Les aspects centraux du transfert de connaissances en Norvège sont la recherche, l'échange d'informations ainsi que le « programme de développement de la qualité ». La loi norvégienne pour l'aide à la jeunesse (*Child Welfare Act)* stipule que le Ministère doit travailler à garantir que des projets de recherche soient initiés en vue d'assurer une application performante de la loi, ce qui n'est pas explicitement demandé en Suisse. Au sein du Ministère, la Direction pour l'enfance, la jeunesse et les affaires familiales (*Bufdir*) finance entre autres le centre de recherche sur le développement comportemental des enfants. Des méthodes de travail pour les jeunes au comportement social perturbé y sont développées et évaluées. Des formations sont offertes aux établissements pour leur application. Ces instruments de travail sont ensuite mis à disposition des communes à un prix modéré. Quant au programme de « développement de la qualité », il vise pour l'essentiel l'élaboration et la planification d'une offre de prise en charge adaptée aux besoins des mineurs en termes de qualité.

Le *Bufdir* prévoit également la publication régulière d'informations synthétisées sur les bonnes pratiques, les expériences récoltées dans le cadre des visites de supervision, tout comme les décisions négatives de reconnaissance d'un établissement d'éducation. Deux fois par année, des séminaires sont organisés à l'attention des autorités publiques régionales chargées de la reconnaissance et du suivi des établissements stationnaires. Différentes thématiques y sont discutées en vue de favoriser une pratique uniforme entre les régions du pays. De plus, une journée annuelle d'informations à l'attention des responsables d'établissements stationnaires est mise sur pied avec pour objectif de présenter des exposés sur les contenus des concepts pédagogiques, leur mise en œuvre ou encore pour transmettre des informations sur des lignes directrices et la politique nationale.

D'autres pratiques innovantes relatives au transfert de connaissances et développement de la qualité ont été introduites aux Pays-Bas. Deux organismes sont principalement actifs dans ce domaine. *Le Forensic Consortium for Adolescents* (ForCA) est un réseau composé d'établissements stationnaires judiciaires, de l'institut néerlandais de psychiatrie et de psychologie légale pour les mineurs ainsi que de centres universitaires. Ce réseau est donc aussi bien composé de personnes du terrain que du monde académique. Il vise à développer des instruments de diagnostics et de meilleurs programmes d'éducation et de thérapies pour les jeunes délinquants (amélioration de la prise en charge) pour arriver à une réduction de la récidive et une intégration de ces jeunes dans la société. L'échange de connaissances est également favorisé dans ce réseau par l'organisation de séminaires. Le second organisme, l'*Academical Working Places Forensic Care,* a été développé depuis 2011 et est composé d'établissements d'éducation stationnaires et d'instituts de recherche. L'objectif consiste à développer des connaissances pratiques. Les instituts tentent d'apporter des réponses aux questionnements provenant du terrain. En plus de ces mesures, un processus de certification de programmes d'éducation a été mis en place depuis 2005. Il peut être assimilé aux projets pilotes menés en Suisse et en Norvège.[34]

[34] socialdesign (2011), Teilbericht. Internationaler Vergleich.

3 Standards de l'OFJ : standards de qualité et conditions de reconnaissance

3.1 Mise à jour des standards de qualité : un processus structuré et participatif

L'OFJ attribue ses subventions sur la base de conditions posées à la reconnaissance d'un établissement et qui sont opérationnalisées dans le cadre de l'instrument d'examen[35] (chapitre 2.1.4). Parmi ces standards, une part importante peut être qualifiée de standards de qualité.

La première version de l'instrument d'examen a été développée en 1989 déjà. Depuis lors, il a été revu à plusieurs reprises, notamment pour intégrer les nouvelles expériences faites dans le cadre du processus d'examen de reconnaissance. La dernière révision d'envergure a eu lieu entre 2002 et 2004, dans le cadre du projet « Nouvelle pratique de subventionnement de l'OFJ ».

Les résultats de l'analyse documentaire indiquent que les principales parties prenantes - les offices cantonaux de liaison et les établissements reconnus - ont été consultées et informées à plusieurs reprises. Dès le début du processus, il est ressorti qu'il n'existait pas d'opposition de principe à l'instrument d'examen, mais que les conditions qualitatives étaient diversement appréciées par les parties prenantes. Alors que certaines estimaient que les exigences fixées par l'OFJ étaient relativement élevées, d'autres les percevaient comme des exigences minimales. Les cantons et établissements ont par exemple eu l'occasion de s'exprimer lors d'entretiens menés par l'OFJ. Leur expérience pratique a également été mise à profit dans le cadre d'une étude récoltant les facteurs qu'ils estiment centraux pour assurer une prise en charge éducative couronnée de succès.[36] Les autorités de placement civiles et pénales ainsi que les assistants sociaux responsables du suivi des jeunes n'ont par contre pas été intégrés au processus.

L'OFJ ne s'est pas contenté d'intégrer les cantons et établissements. Il s'est informé sur les standards de qualité utilisés par d'autres offices fédéraux pour l'attribution de subventions, tels que ceux de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) ou encore sur la certification *QuaThéDA* initiée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). L'OFJ a également consulté la documentation de certains foyers ayant développé leurs propres standards ainsi que les guides élaborés dans le domaine de la qualité par le *Schweizerischer Heimverband*. L'OFJ en a conclu que ses critères ne sont pas fondamentalement différents de ceux fixés par d'autres autorités publiques comparables, telles que l'OFAS pour les subventions à l'attention des institutions accueillant des personnes souffrant d'un handicap[37], le canton de Berne ou de Zurich par exemple. Les différences étaient principalement explicables par les prescriptions légales fixées pour l'attribution des subventions dans la LPPM et l'OPPM (RS 341 et RS 341.1). L'OFJ a décidé de fixer moins de valeurs à atteindre (*Sollwerte*), en comparaison à la certification de l'OFSP. L'objectif visé par l'office a été

---

[35] Office fédéral de la justice (2011).

[36] Keller R., Fabian C., Kaegi U., Hornung R. (2003), Wirksamkeit der Heimerziehung. Entwicklung eines Messinstrumentariums für die geleistete Arbeit in Heimen. Schlussbericht, Bundesamt für Justiz, Zürich und Basel.

[37] Depuis l'introduction de la RPT en 2008, l'OFAS n'attribue plus ces subventions. Cette tâche est maintenant de la compétence des cantons.

de laisser une liberté d'action aux établissements, de telle sorte à ce que les mêmes standards puissent être appliqués à l'hétérogénéité des établissements subventionnés.

L'analyse documentaire montre également que l'OFJ a voulu s'assurer que ses standards de qualité soient basés sur les connaissances scientifiques. A cet égard, il convient en particulier de nommer deux études qui ont été mandatées. La première[38] a notamment consisté à réaliser un état des lieux de la littérature suisse et étrangère en matière d'efficacité des mesures éducatives dans les établissements stationnaires avec pour objectif de développer un instrument de mesure sur l'efficacité du travail fourni dans les établissements subventionnés par l'OFJ (qualité du résultat). Les auteurs avaient alors conclu que développer des indicateurs facilement utilisables et transposables sans grand effort dans la pratique n'est pas possible, car il faut tenir compte de nombreux facteurs. L'étude a cependant permis de mettre en évidence qu'un établissement, qui fonctionne notamment de manière professionnelle, dispose des bonnes infrastructures et de ressources en personnel suffisantes, peut avoir une influence positive sur l'évolution de la clientèle qui lui est confiée. La seconde étude mandatée par l'OFJ a comparé les standards de qualité de l'OFJ aux facteurs de succès identifiés dans la littérature scientifique suisse et étrangère ainsi qu'avec la pratique du canton d'Argovie, pour arriver à la conclusion que les exigences et critères de l'OFJ sont restés d'actualité.[39]

Pour finir, l'OFJ a entrepris une comparaison avec les standards européens *Quality4Children* pour le placement des enfants hors du foyer familial et avec les recommandations du Conseil de l'Europe[40], même si ces dernières sont plus spécifiques à des structures fermées.[41] Ces standards et recommandations ne sont pas contraignants, mais énoncent des principes directeurs avec pour objectif de favoriser en Europe un espace démocratique et juridique commun.

Sur la base des constats des différentes analyses et réflexions menées dans le cadre de ce processus de révision, l'OFJ a adopté ses critères, sans y apporter de grandes modifications par rapport aux versions antérieures. A cet égard, il convient de relever que, dans la version de 1989, les standards étaient dans une forme déjà aboutie par rapport à la version actuelle. L'existence d'un concept socio-pédagogique et sa cohérence interne étaient par exemple demandés dès 1989. Les principales modifications sont le degré de précision des exigences - plus détaillées aujourd'hui - ainsi qu'une approche plus axée sur les droits des mineurs et jeunes adultes placés (droits et devoirs réglés par écrit, directives en cas d'abus sexuels, respect de l'intimité des mineurs, etc.).

Toutes ces démarches montrent la volonté de l'OFJ d'avoir des critères disposant d'une assise scientifique, conformes aux bases légales suisses, aux principes d'autres standards et recommandations et *in fine* jugés comme adéquats par les principales parties prenantes.

---

[38] Keller R., Fabian C., Kaegi U., Hornung R. (2003). Le rapport ne contient pas de synthèse des résultats de l'analyse de la littérature (facteurs de succès identifiés).

[39] Abderhalden S., Ruflin, R. (2003), Gesamtkonzeption Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Straf- und Massnahmenvollzug für Kinder und Jugendliche. Schlussbericht, im Auftrag von Bundesamt für Justiz, Unternehmensberatung Viktor Schiess, Aarau. Le rapport ne contient pas de synthèse des résultats de l'analyse de la littérature (facteurs de succès identifiés).

[40] Rec (2008) 11 sur les règles européennes pour les délinquants mineurs.

[41] Les standards *Quality4Children* et les recommandations sont publiés sur le site internet de l'OFJ : http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf_und_massnahmen/anerkennung/anerkennungsverfahre-f.pdf (10.11.2011). Ils sont également cités dans le document : Office fédéral de la justice (2011), p. 21.

3.2 Contenu des standards

3.2.1 Standards permettant une appréciation de la qualité

Pour apprécier le contenu des standards de qualité, le CDF s'est basé sur des facteurs de succès identifiés empiriquement, qui favorisent une mise en œuvre orientée vers l'atteinte des effets souhaités du travail d'éducation fourni par les établissements : protection, socialisation et absence de récidive. Il y a trois niveaux de qualité : la structure, le processus et le résultat. La qualité des résultats concerne aussi bien l'atteinte des objectifs individuels fixés au niveau du jeune placé, la collaboration du jeune à la prise en charge ou encore les propres ressources du jeune. La qualité des résultats ne fait pas l'objet du contenu des standards de l'OFJ et n'est donc pas examinée en soi. Mais, comme l'OFJ et certains ouvrages scientifiques examinés, le CDF part du principe que la qualité structurelle et de processus, sur laquelle la prise en charge des établissements peut avoir une influence directe, va, à son tour, permettre d'optimiser la qualité des résultats. De ce fait, l'analyse a été centrée sur la qualité de la structure et du processus et les facteurs de succès qui y sont liés.[42]

Sur la base de la synthèse réalisée par le CDF de 29 études (y compris les standards européens *Quality4Children*) basées sur des analyses empiriques[43], les principaux facteurs de succès ont été identifiés. Ces facteurs de succès ont été mis en relation avec les standards de qualité qui sont examinés par l'office fédéral lors de l'examen de reconnaissance.[44]

Le tableau ci-après explicite le fait que les standards de qualité développés par l'OFJ intègrent de manière plus ou moins approfondie les facteurs de succès[45] et permettent donc de porter une appréciation sur la qualité de la prise en charge dans les établissements. Il est à noter cependant que l'attribution des standards de qualité de l'OFJ aux différents facteurs de succès n'était pas toujours aisée. Certains auraient pu être attribués à plusieurs facteurs de succès :

Tableau 5 : Synthèse des facteurs de succès en relation avec les standards de qualité OFJ

Facteurs de succès identifiés dans des analyses empiriques	Standards de qualité de l'OFJ (synthèse)
Niveau de qualité : Qualité de la structure (conditions cadres d'un établissement)	
Intégration de l'établissement dans l'environnement social	• Communication externe (participation de l'environnement social garantie)
Ressources (matérielles) suffisantes en regard des tâches	• Exigences en termes d'infrastructures • Fixation d'un taux minimal de pourcentage de personnel éducatif par groupe de 6 à 10 clients • Nécessité d'avoir un financement assuré

[42] Office fédéral de la justice (2011), p. 4.

[43] Annexe 1, Bases légales et bibliographie.

[44] Les exigences qui ont uniquement pour fonction de délimiter les conditions d'attribution des subventions fédérales ne sont pas intégrées dans le présent chapitre.

[45] Pour une description du contenu des facteurs de succès identifiés, se référer à l'annexe 3.

Professionnalisme de l'établissement : • Possibilité pour l'équipe éducative d'avoir une pratique réflexive sur son travail • Formation • Autonomie professionnelle (possibilité d'une participation active par le personnel qualifié) • Règles de processus contraignantes et transparentes	• Fixation d'un taux minimal de personnel disposant d'une formation reconnue par l'OFJ, exigences de formation du directeur, formation continue, supervision, séances d'équipes, élaboration du concept avec tous et mise à jour régulière du concept garanties • Examen systématique de l'efficacité par l'établissement lui-même grâce à des indicateurs définis par l'établissement permettant d'enregistrer les activités et les résultats, développement régulier de l'établissement • Règlement interne écrit exigé. Il concerne, entre autres, l'organisation de la vie quotidienne, la communication interne et externe ou encore la procédure en cas d'infraction
Niveau de qualité : Qualité des processus (interactions entre le prestataire et le bénéficiaire)	
Qualité de la planification de l'aide : • Diagnostic précis précédant un placement (compréhension professionnelle et contextuelle de la situation) • Formulation d'objectifs éducatifs et évaluation des objectifs fixés au cours du placement	• Critères d'admission, homogénéité de la clientèle, procédure d'admission consignés par écrit • Planification éducative pour chaque client et buts du séjour définis par écrit • Transferts au sein de l'établissement et sorties planifiés • Examen systématique des objectifs individuels en regard des objectifs atteints
Communication entre les différents acteurs impliqués (par exemple services placeurs et établissements, jeunes placés, travail avec la famille)	• Communication externe dans les différentes phases de la prise en charge (travail en réseau exigé) • Charte disponible comme source d'informations pour les acteurs externes • Communication interne (participation de la clientèle et circuits internes de communication définis et garantis, accès des clients à leurs dossiers) • Travail avec la famille défini
Large palettes des méthodes éducatives	• L'OFJ ne prescrit pas de méthode pédagogique particulière, mais exige que la palette des moyens pédago-thérapeutiques disponibles rende une prise en charge individuelle possible
Approche pédagogique : • Prise en charge ajustée aux besoins des bénéficiaires • Confiance en soi encouragée • Mesures cognitivo-comportementales peuvent être efficaces	• Ouverture de l'établissement permettant de répondre aux besoins des clients • L'OFJ ne prescrit pas de méthode pédagogique particulière, mais exige que la palette des moyens pédago-thérapeutiques disponibles rende possible une prise en charge individuelle et que les moyens pédagogiques soient adaptés aux clients
Durée de l'aide	• Durée de l'aide pas donnée (différents types d'établissements sont soumis à la reconnaissance de l'OFJ) • Exigence de planification de la sortie de chaque client
Stabilité du placement	• L'établissement doit conserver sa capacité de résistance pour éviter une interruption de séjour • Taux de rotation du personnel examiné et commenté • Nécessité d'avoir un financement assuré
Opportunités de développement scolaire ou professionnel	• Formation scolaire ou professionnelle dont la clientèle a besoin garantie
Organisation des loisirs	• Organisation des loisirs comme partie intégrante de la planification éducative • Offre de loisirs disponible

Qualité des relations dans l'établissement (confiance entre les mineurs placés et le personnel éducatif ainsi qu'au sein de l'équipe éducative)	• Taux de rotation du personnel examiné et commenté par l'établissement (stabilité) • Fixation d'un taux minimal de personnel éducatif par groupe de 6 à 10 clients (ressources suffisantes) • Fixation d'un taux minimal de personnel disposant d'une formation reconnue par l'OFJ (3/4 du personnel), formation continue, supervision, élaboration du concept avec tous et mise à jour régulière du concept garantis (professionnalisme de l'établissement) • Règlement interne écrit exigé. Il concerne, entre autres, l'organisation de la vie quotidienne, la communication interne et externe ou encore la procédure en cas d'infraction (professionnalisme de l'établissement)
Rapports sociaux favorisés dans et hors établissement (promouvoir les amitiés et la relation avec les proches)	• Communication externe (participation de l'environnement social proche garantie) • Communication interne (participation de la clientèle et circuits internes de communication définis et garantis) • Travail avec la famille défini • Offre de loisirs de l'établissement dans la mesure du possible accessible à des personnes venant de l'extérieur
Participation des parents	• Travail avec la famille défini
Droits de participation des mineurs : • dans le quotidien • dans les bilans éducatifs	• Participation de la clientèle définie, communiquée et garantie • Clients participent aux bilans éducatifs
Processus de sortie de l'établissement	• Procédure de sortie définie • Planification de la sortie pour chaque client • Réalisation d'un rapport de sortie
Postcure (suivi après la sortie)	• Postcure réglée par écrit • Postcure assumée soit par un service à l'interne, soit par un service à l'externe • Evaluation périodique de la postcure

Source : Contrôle fédéral des finances (2011)

3.2.2 Des standards de qualité pragmatiques

Ainsi tous les facteurs de qualité structurels et processuels identifiés par le CDF sont traités de manière plus ou moins approfondie dans les standards de l'OFJ. Un examen plus détaillé révèle que si certains facteurs apparaissent comme des éléments centraux dans les études empiriques, les exigences de l'OFJ sont moins précises à ce sujet. Un tel écart a été constaté pour les quatre points suivants :

- La durée de l'aide
- La qualité des relations, principalement la confiance entre clients et personnel éducatif
- La participation des parents
- La postcure

Des raisons pragmatiques expliquent cet état de fait. L'OFJ a estimé qu'il n'était pas pertinent de fixer une durée minimale ou maximale de séjour, car l'office fédéral subventionne des établissements aux mandats très différents (aide d'urgence, transition, placements à long terme).

Cette différence est explicitement voulue pour pouvoir répondre aux besoins des mineurs et jeunes adultes placés au comportement social fortement perturbé. Si la relation entre les clients et le personnel éducatif n'est pas mise en avant dans les standards de l'OFJ, l'explication réside dans le fait que si dans une intervention de crise, l'objectif premier n'est pas de créer des liens affectifs importants, au contraire, la confiance devient un élément beaucoup plus central lors d'un placement à long terme. De l'avis de l'OFJ, qui s'appuie notamment sur la *Recommandation Rec (2008) 11*[46], les parents doivent être impliqués dans l'exécution des sanctions ou mesures, sauf dans les cas où ce n'est pas dans l'intérêt du mineur. Pour finir, en ce qui concerne la postcure, l'OFJ ne fixe pas de prescriptions plus détaillées, car elle est organisée différemment selon les cantons. Aussi bien les services placeurs, les établissements que d'autres instances peuvent être responsables de ce suivi. Pour cette raison, l'OFJ exige uniquement qu'un suivi soit assuré d'après le concept pédagogique, sans en fixer les modalités d'application concrètes.

Comme l'OFJ doit pouvoir vérifier le respect des standards de qualité, il a, dans certains cas, fixé des normes minimales en procédant avec pragmatisme. A titre d'exemple, pour déterminer le nombre de taux de personnel éducatif fixé à 460% par groupe, il s'est basé sur la moyenne suisse pour les établissements subventionnés par l'OFJ. Il s'est également assuré que ce taux permettait de remplir les exigences en termes de présence éducative, à savoir notamment celles d'une ouverture 365 jours par année et 24 heures sur 24, tout en garantissant la présence de deux éducateurs pendant certains moments clés de la journée.

En bref, ces aspects montrent la volonté de l'OFJ d'opérationnaliser les bases légales grâce aux standards, tout en maintenant une qualité de prise en charge par des établissements aux missions très diverses. L'OFJ a également veillé à ce que ces standards répondent aux besoins de la Confédération, lui permettant de vérifier leur application de manière uniforme en Suisse et de statuer sur le droit, pour les établissements examinés, à des subventions fédérales.

3.2.3 Référence explicite aux recommandations et standards européens

L'instrument d'examen de l'OFJ[47] fait explicitement référence à la *Recommandation Rec (2008) 11* et aux standards de qualité européens *Quality4Children*. Il est à noter que leur champ d'application n'est pas exactement le même que celui de l'instrument d'examen de l'OFJ. La *Rec (2008) 11* s'applique exclusivement aux établissements fermés et les standards *Quality4Children* sont pensés pour tout type de placement (établissements, familles d'accueil) et pour tous les acteurs impliqués de près ou de loin auprès d'enfants placés hors du foyer familial en Europe.

Le CDF a pu constater que l'instrument d'examen de l'OFJ inclut les mêmes principes de base que les standards et recommandations européens. Leur degré de détail est en outre comparable. Tous ne fixent dans l'ensemble que peu de quotas minimaux à respecter. Si l'instrument d'examen de l'OFJ reprend les points fixés dans les standards *Quality4Children*, la *Rec (2008) 11* contient certaines thématiques qui ne sont pas mentionnées explicitement dans le document de l'OFJ. Il est à noter que ce dernier vérifie également l'application par les établissements subventionnés de la *Rec (2008) 11* lors de l'examen de la reconnaissance à une exception près (voir chapitre 3.3.1).

---

[46] Recommandation Rec (2008) 11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures.

[47] Office fédéral de la justice (2011).

3.2.4 Standards de qualité appréciés, mais quelques interrogations sur certaines conditions de reconnaissance

Dans les quatre groupes de discussion, la question s'est posée de savoir si les points soumis à examen par l'OFJ peuvent effectivement être assimilés à des standards de qualité. Dans un premier temps, les participants ont relevé que ces points étaient prioritairement des exigences de subventionnement, qui influencent également, pour certains, la qualité de la prise en charge. Puis tout au long des discussions, il a ensuite été question de standards de qualité. Ces exigences sont perçues tantôt minimales pour une part des établissements et tantôt maximales pour d'autres. Cette perception dépend notamment de la mission de l'établissement. Le CDF constate en outre que les standards de l'OFJ sont appréciés, aussi bien par les établissements reconnus par l'office fédéral que par les offices cantonaux de liaison.[48]

Un point soumis à examen est néanmoins remis en question par les personnes interrogées.[49] Il concerne un des aspects propres aux conditions de reconnaissance fixées dans la loi, à savoir le fait que l'OFJ reconnait uniquement des offres comptant au moins un groupe de vie en internat de sept places (art. 1 al. 2 let. c OPPM, RS 341.1).[50] Aussi bien les établissements que les offices cantonaux de liaison souhaiteraient voir reconnues des offres individuelles, comprenant par exemple des offres semi-stationnaires, voire même ambulatoires destinées aux catégories de clients relevant de l'art. 5 LPPM (RS 341, voir tableau 1, chapitre 1.2). D'après eux, avec ses conditions de reconnaissance, l'OFJ ne favorise pas des innovations dans le domaine de la prise en charge éducative. L'interrogation suivante se pose également aux personnes interrogées : l'OFJ prévoit-il de jouer à l'avenir un rôle moteur dans l'évolution socio-pédagogique en cours, qui consiste à mettre en avant une prise en charge individualisée pour répondre au mieux aux besoins de chaque client ? Dans ce cas, l'OFJ devrait, d'après les personnes interrogées, également envisager de reconnaitre et subventionner des offres individuelles. Ces offres pourraient aussi bien comprendre des offres stationnaires ou ambulatoires dans le cadre d'un suivi en appartement ou en famille par exemple.

Si l'office fédéral encourage à ce jour le développement de telles prises en charge, il ne les reconnaît pas - à juste titre - si elles ne répondent pas aux conditions de reconnaissance fixées à l'art. 1 OPPM (RS 341.1). Ceci explique en partie le manque de clarté - pour les établissements et les offices cantonaux de liaison - quant à la volonté de l'office fédéral. D'après le CDF, cette interrogation et ces attentes vis-à-vis de l'OFJ sont pour l'essentiel explicables par une confusion au niveau de la perception des rôles de la Confédération et des cantons compte tenu des bases légales actuelles. Ces derniers sont en effet responsables de l'exécution des peines et des mesures ainsi que de la mise en œuvre de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Avec ses subventions d'exploitation destinées aux mesures éducatives, la Confédération intervient donc financièrement dans une tâche de compétence cantonale.

---

[48] socialdesign (2011), Teilbericht. Fokusgruppengespräche, p. 5.

[49] socialdesign (2011), Teilbericht. Fokusgruppengespräche *et* Ergebnisse aufgrund der Interviews.

[50] Pour rappel, cette exigence n'a pas de lien avec la qualité, mais a pour objectif d'éviter l'attribution de subventions mineures par la Confédération (voir chapitre 2.1.4 pour plus de détails). Il convient en outre de relever que l'OFJ reconnait également des offres de prise en charge partielle - en appartement par exemple - dans certaines conditions particulières uniquement. Ces conditions sont détaillées dans l'instrument d'examen : Office fédéral de la justice (2011), p. 17.

Pour finir, il convient de noter qu'une autre condition de reconnaissance est contestée par certaines personnes interrogées. Elle est par ailleurs directement en relation avec le premier point relevé ci-dessus. Il s'agit de l'exigence fixée à l'art. 1 al. 3 let. b OPPM (RS 341.1) d'une ouverture toute l'année, 24 heures sur 24. S'il n'est pas contesté que de telles offres stationnaires soient nécessaires en Suisse, le fait de l'exiger systématiquement pour une reconnaissance de la part de l'OFJ est remis en question par quelques-uns avec l'argument suivant : les clients placés n'ont pas nécessairement besoin d'une prise en charge continue. La position de la Confédération est légitime, car elle n'a pas pour mission de subventionner tous les types de prise en charge du fait que l'exécution des peines et des mesures et l'aide à la jeunesse sont de la compétence des cantons. Les subventions d'exploitation fédérales sont volontairement destinées à une clientèle qui peut avoir besoin d'une prise en charge continue.

3.3 Application des standards par les établissements reconnus par l'OFJ

3.3.1 Vérifications conséquentes par l'OFJ, à quelques exceptions près

Sur la base des rapports réalisés entre 2005 et 2009 dans le cadre du premier cycle d'examen et des entretiens menés avec l'OFJ, le CDF a pu constater que l'office se base essentiellement sur son instrument d'examen pour réaliser ses vérifications. Les exigences formulées dans cet instrument sont en principe examinées de manière détaillée et, en cas de non application de certains points, des charges ou des objectifs de développement sont fixés. Une exception a été identifiée. Elle concerne les exigences suivantes : a) des indicateurs permettant d'enregistrer les activités et les résultats doivent être définis ; b) dans le cadre de la planification éducative, les objectifs individuels en regard des objectifs atteints font l'objet d'un examen systématique.[51] Si ces aspects sont discutés lors de la visite sur place, leur application n'est par contre pas exigée par l'OFJ. Les informations écrites montrent que l'OFJ se réfère également aux bases légales, règles et standards suivants lorsqu'ils ne sont pas appliqués:

- Les bases légales des mesures disciplinaires et des mesures de sécurité dans les établissements éducatifs : en leur absence, la direction de l'établissement peut commettre une infraction au sens de l'art. 183 du code pénal suisse (RS 311) si elle retient un jeune contre sa volonté. Lorsque l'OFJ constate que les bases légales en vigueur dans ce domaine ne sont pas suffisantes au regard des obligations imposées par la Constitution fédérale et le droit international, il enjoint le canton à prendre des mesures.[52]
- Les bases légales cantonales déterminant l'*âge limite* pour la consommation de tabac.
- La Convention de l'Organisation des Nations Unies sur les Droits de l'Enfant.
- La *recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes Rec (2006) 2* et la *recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles européennes pour les*

[51] Des progrès sont en cours concernant le suivi et l'examen systématique de la planification éducative, étant donné que l'OFJ co-finance un projet-pilote dans ce domaine : MAZ. Observation et atteinte d'objectifs chez des adolescents placés en établissement d'éducation. Ce projet est géré par la Clinique pédo-psychiatrique de Bâle (http://www.bj.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf_und_massnahmen/modellversuch/kurzinfo-mv-f.pdf, 14.12.2011).

[52] Courrier de la Cheffe du Département fédéral de justice et police à l'attention des gouvernements cantonaux, « Bases légales des mesures disciplinaires et des mesures de sécurité dans les établissements éducatifs », du 15 janvier 2008 (courrier publié sur internet : www.bj.admin.ch).

délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures Rec (2008) 11.[53] Ont été rappelés dans certains rapports d'examen : le respect des règles relatives aux fouilles, à l'alimentation, aux vêtements, à la literie ou encore aux minorités ethniques et linguistiques dans les institutions ; le fait que les mineurs doivent en principe être logés pendant la nuit dans des chambres individuelles ; la facilité d'accès à des installations sanitaires hygiéniques et respectant leur intimité ; l'interdiction des sanctions collectives, des peines corporelles, du placement dans une cellule obscure, et de toute autre forme de sanction inhumaine ou dégradante ; la nécessité de définir la stratégie de communication avec les médias et le public.

Une recommandation ne fait par contre clairement pas l'objet de l'examen de l'OFJ. Elle stipule que les conditions et la manière dont sont pris en charge les mineurs privés de liberté doivent être contrôlées par un ou plusieurs organes indépendants, auxquels les mineurs doivent avoir un accès confidentiel, et dont les conclusions doivent être rendues publiques. Dans cette thématique, l'OFJ examine uniquement si les possibilités de recours internes et externes sont définies et communiquées en toute transparence. D'après les informations disponibles, il n'est pas certain que cette clause d'accès à une instance indépendante soit respectée en Suisse de manière uniforme. Il n'existe actuellement pas de vue d'ensemble du type de supervision effectuée par les cantons, alors même que les pratiques sont diversifiées.[54] Si ces recommandations du Conseil de l'Europe s'adressent avant tout aux délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures, il convient de relever que le droit de s'adresser à une instance identifiable, impartiale et indépendante, afin de faire valoir ses droits fondamentaux est également mentionné dans la *Recommandation du Conseil de l'Europe relatives aux droits des enfants vivant en institution Rec (2005) 5*. Une autre recommandation n'est pas non plus examinée par l'OFJ, du fait qu'elle est pour l'essentiel de la compétence des services placeurs et non pas des établissements : les mineurs doivent être répartis dans des institutions facilement accessibles de leur domicile ou de leur lieu de réinsertion sociale.

- La brochure de l'organisation professionnelle Avenir social qui traite du « Travail social et traitement des données personnelles sensibles ».
- Les standards *Quality4Children* pour le placement des enfants hors du foyer familial en Europe.
- Le document de la fondation *Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheim* qui formule des instructions à suivre en cas d'abus ou actes de violence.[55]
- La directive cantonale zurichoise concernant le *time-out* (interruption temporaire de séjour).

---

[53] L'examen du contenu de ces deux recommandations montre que la *Rec (2008) 11* reprend pour l'essentiel les règles de la *Rec (2006) 2*, tout en tenant compte de la situation particulière des délinquants mineurs. Dès lors, le CDF va par la suite uniquement faire référence à la *Rec (2008) 11*.

[54] Voir encadré 4 « Diversité des pratiques et nouvelles mesures », chapitre 2.1.5.

[55] Wegleitung im Falle von Übergriffen.

3.3.2 Des charges appliquées et des objectifs de développement à appliquer

Sur la base des constats tirés lors de la procédure d'examen, l'OFJ fixe des charges (art. 6 LPPM, RS 341) à l'attention de l'établissement si certaines conditions légales d'attribution de la reconnaissance ne sont pas remplies. Dans ce cas, le délai fixé pour leur mise en œuvre est bref, en principe quelques mois tout au plus, voire même immédiat en cas d'atteintes de droits fondamentaux des mineurs. Toutes les charges doivent être remplies avant l'envoi de la nouvelle décision de reconnaissance. L'OFJ révoque la reconnaissance si les conditions posées au versement des subventions ne sont plus remplies ou si, malgré un rappel à l'ordre, l'établissement ne respecte pas les conditions et charges imposées (art. 7 OPPM al. 3, RS 341.1). L'OFJ a pris cette mesure pour trois établissements entre 2005 et 2009. Les raisons de la révocation étaient les suivantes : établissement comptant moins de sept places, modification du concept pour offrir une prise en charge partielle uniquement, nombre minimum de journées reconnues pas atteint depuis trois années. Fait intéressant, ces raisons n'avaient pas de lien avec la qualité de l'offre, mais avec des aspects propres aux conditions d'octroi de reconnaissance d'après la législation fédérale et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

En plus des charges, des objectifs de développement sont fixés en cas de non respect des critères qualitatifs liés au concept pédagogique ou à d'autres standards consultés. Leur délai de mise en œuvre est moins strict que pour les charges. Ils doivent en effet être appliqués au plus tard d'ici au prochain examen de reconnaissance, à savoir quatre années plus tard. Le CDF a pu constater que les objectifs peuvent varier d'un établissement à l'autre, car ils sont fixés en fonction de la situation propre à chaque établissement. Ainsi, l'OFJ veut inciter les établissements à sans cesse remettre en question et optimiser la qualité de la prise en charge. Ceci permet d'expliquer que dans le cadre du premier cycle d'examen, seul un établissement subventionné par l'OFJ n'a fait l'objet d'aucune charge, ni d'objectif de développement suite à son examen.

Au total 54 charges ont été fixées par l'OFJ entre 2005 et 2009 pour les 175 établissements reconnus pendant cette période (tableau 6). La question des normes de délégation à des établissements privés (bases légales des mesures disciplinaires et des mesures de sécurité dans les établissements éducatifs) ainsi que de la présence éducatives / heures d'ouverture sont les aspects les plus problématiques lors de ce premier cycle d'examen.

Tableau 6 : Nombre de charges fixées par l'OFJ suite au premier cycle d'examen

Charges	Total
Présence éducative, heures d'ouverture	16
Norme de délégation à des établissements privés	14
Revoir l'ensemble du concept (contenu : 5 et structure : 2)	7
Dotation en personnel	5
Promenade d'une heure dans un établissement fermé	4
Abolir la pratique de l'échange de chambres (week-end)	3
Offre, clientèle	2
Formation	1
Adaptations au niveau des locaux	1
Plus reconnu comme établissement autonome	1
Total	**54**

Source : Office fédéral de la justice (2009)

Entre 2005 et 2009, 873 objectifs de développement ont été fixés par l'OFJ à la suite des visites sur place. Les critères d'admission et de non-admission, les critères et processus de sortie, le développement de l'offre, la tenue des dossiers, les règlements internes et les procédures en cas d'infraction (philosophie des sanctions, catalogue des mesures en cas d'abus sexuels, physiques et psychiques commis à l'intérieur de l'établissement) ont souvent été mentionnés (voir tableau 7 ci-après).

Tableau 7 : Objectifs de développement fixés par l'OFJ suite au premier cycle d'examen

Objectifs de développement	Total
Philosophie des sanctions, processus	71
Critères d'admission ou de refus	54
Critères de sortie (y compris exclusion)	45
Analyse des offres et de leur développement	45
Règlement interne	43
Gestion des dossiers	42
Catalogue de mesures en cas d'infractions	39
Processus de sortie (y compris exclusion)	37
Protection des données	32
Travail avec les parents, élaborer un concept	31
Revoir le concept pédagogique dans l'ensemble (contenu)	27
Processus d'admission	24
Concept des groupes éducatifs	22
Planification éducative	21
Concept liés à la dépendance / santé	20
Heures d'ouverture (présence et échange de chambres)	20
Revoir les moyens pédagogiques	19
Travail avec une personne de référence pour le jeune	18
Concept lié à la sexualité	18
Description des cahiers des charges des collaborateurs	18
Revoir le concept pédagogique dans l'ensemble (structure)	18
Revoir des concepts partiels	17
Critères de transfert	17
Postcure	17
Communication interne	16
Communication externe (avec les médias notamment)	15
Autres[56]	127
Total	**873**

Source : Office fédéral de la justice (2009)

Ainsi, s'il n'existe pas de différence au niveau de l'application des conditions juridiques entre les établissements reconnus par l'OFJ, l'application des autres critères liés pour l'essentiel au concept pédagogique n'est pas nécessairement uniforme, en témoignent les multiples objectifs de développement fixés (873 objectifs répartis dans 48 catégories). D'après l'OFJ et les informations disponibles dans les rapports d'examen, les cantons ne sont pas tous au même niveau. Dès lors,

[56] Les objectifs qui ont été fixés moins de quinze fois ont été inclus dans cette catégorie.

le degré d'exigence de l'OFJ n'est pas le même. Par contre, grâce aux objectifs fixés, une application plus uniforme en Suisse est visée, tout en préservant la diversité des types d'établissements et des modèles de traitement. Cette diversité reste garantie d'après les rapports d'examen de l'OFJ. De multiples modèles de prise en charge existent et presque chaque établissement possède son propre concept d'encadrement éducatif et pédagogique.

3.3.3 Manque de clarté du partage des responsabilités entre les cantons et l'OFJ

En plus des doublons potentiels lors de contrôles de l'OFJ et des cantons mentionnés au chapitre 2.1.5, certains offices cantonaux de liaison ont relevé le manque de clarté de leur rôle concernant le suivi et le contrôle des établissements pour la mise en œuvre des charges et objectifs de développement fixés par l'OFJ.[57] Le second cycle d'examen en cours confirme ce constat. Le CDF relève que plusieurs objectifs de développement fixés quatre années plus tôt n'ont pas été mis en œuvre par quelques établissements. Pour les objectifs de développement qui n'ont pas été remplis, les établissements sont dans l'obligation de les mettre en place rapidement. Ces objectifs deviennent des charges à remplir. En cas de non respect, les établissements peuvent se voir retirer la reconnaissance dont ils bénéficient.

Le CDF s'est également intéressé au rôle de l'OFJ en cas de violation par certains établissements de réglementations nationales, conventions internationales ou encore en cas de crise interne ne permettant pas à l'établissement de remplir sa mission, ce qui peut par exemple avoir des répercussions sur toute une région dans le cas où des jeunes doivent être placés dans d'autres établissements. En général, lors de situations de crise, le processus prévoit que l'OFJ soit informé par l'office cantonal de liaison. Ce dernier est par contre responsable de la résolution du problème d'après l'OFJ.

Si les conventions de prestations prévoient que les offices cantonaux de liaison doivent garantir que toutes les conditions posées à la reconnaissance de l'établissement sont remplies pendant toute la durée de la convention, il n'est pas clair si l'OFJ doit intervenir dans les cas où l'office cantonal de liaison ne parvient pas à résoudre rapidement une situation de crise. En outre, en cas de non respect de conventions internationales, la responsabilité n'est à ce jour pas clairement établie de l'avis du CDF.

3.4 Brève comparaison avec les standards de qualité en Norvège et aux Pays-Bas

Les thématiques générales traitées par les standards de qualité en Norvège et aux Pays-Bas sont *a priori* semblables à celles traitées par la Suisse d'après les informations récoltées.[58] En Norvège, l'objectif des standards est de garantir la qualité, une égalité de traitement ainsi que le respect des droits relatifs à la protection de l'enfance, alors qu'aux Pays-Bas l'accent est clairement mis sur la réduction des cas de récidive pour les placements pénaux et sur le respect du droit international lié

[57] socialdesign (2011), Teilbericht. Fokusgruppengespräche, p. 8.

[58] socialdesign (2011), Teilbericht. Internationaler Vergleich. Il convient de mentionner qu'aucune analyse détaillée des standards de qualité norvégiens et néerlandais n'a été réalisée dans le cadre du mandat attribué à s*ocialdesign.*

à la protection de l'enfance. Cette différence s'explique notamment par le fait qu'en Norvège, comme en Suisse, les placements civils et pénaux ont souvent lieu dans les mêmes établissements, alors qu'aux Pays-Bas une séparation entre placements pénaux et civils a été instaurée depuis 2005.

La comparaison avec la Norvège révèle un aspect particulièrement intéressant concernant la supervision des établissements. Bien que la mise en œuvre ait lieu au niveau local, les réglementations au niveau national sont nettement plus développées qu'en Suisse où chaque canton est relativement libre, d'après les prescriptions de l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption.[59] En Norvège, les standards doivent être appliqués par les établissements stationnaires privés et publics et les cinq instances régionales de la Direction pour l'enfance, la jeunesse et les affaires familiales[60] sont responsables de cet examen. Il a lieu au moins une fois par année. En plus de cet examen annuel, le Ministère pour l'enfance et l'égalité a édicté des directives concernant la supervision au niveau local dans les 19 comtés de la Norvège.[61] Dans chaque comté, un comité chargé de la supervision doit être nommé. Composé d'au moins trois membres représentant les deux sexes, dont un doit être un avocat qualifié, il est nommé pour une période de quatre années. Les visites d'établissements, par deux membres du comité, doivent avoir lieu au moins quatre fois par année, dont deux ne sont pas annoncées à l'établissement. Chaque mineur placé a le droit de parler aux membres du comité, en l'absence du personnel de l'établissement supervisé. Après chaque visite, un rapport écrit est rédigé. Ainsi, l'objectif de ces directives est d'assurer que chaque enfant voie ses droits respectés et reçoive une prise en charge appropriée.

3.5 Utilité des standards de qualité de l'OFJ

L'utilité des standards de qualité de l'OFJ a été relevée par les principales parties prenantes interrogées dans le cadre de la présente évaluation, en particulier le fait qu'ils contribuent à la qualité de la prise en charge, à la professionnalisation et à la solidité des établissements stationnaires pour faire face à des situations complexes. Cette utilité dépasse en outre le cercle des établissements stationnaires reconnus par l'OFJ, étant donné que plusieurs cantons ont, au cours des trois dernières années, revu leurs propres critères de subventionnement ou encore leur système d'examen de la qualité et ont, pour certains, orienté leurs critères d'après ceux de l'OFJ. Ainsi, dans ces cantons, l'ensemble des établissements stationnaires est soumis aux mêmes exigences en termes de qualité.[62]

Il convient néanmoins de préciser que les standards de qualité de l'OFJ ne sont pas les seuls facteurs explicatifs de ces changements. A titre d'exemple, la professionnalisation de la formation des pédagogues et éducateurs spécialisés au cours de la dernière décennie, la volonté des cantons ou des établissements ou encore la nécessité pour les cantons - suite à l'introduction de la

---

[59] OPPE, RS 211.222.338. Cette ordonnance est actuellement en révision.

[60] La Direction pour l'enfance, la jeunesse et les affaires sociales est rattachée au Ministère pour l'enfance et l'égalité.

[61] Ministry of children and equality Norway, 8. Regulations of 9 February 1993 concerning supervision of child welfare institutions providing care and treatment.

[62] socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews, p. 12 et pp. 18-19 *et* Fokusgruppengespräche, p. 5.

RPT - de se pencher sur l'examen de la qualité des établissements pour mineurs bénéficiant de prestations de l'assurance invalidité (AI) ont également joué un rôle dans cette évolution.[63]

Les résultats indiquent aussi qu'ils ont pour utilité de constituer une garantie de la qualité à long terme. Comme ils sont fixés par la Confédération, ils ne peuvent pas être modifiés par un canton pour des raisons économiques ou politiques.[64]

L'utilité telle qu'elle apparaît dans les deux analyses présentées ci-après vient confirmer les propos généraux tenus ci-dessus :

1. **Evolution de l'application des standards de qualité entre 2005 et 2010 au niveau des établissements reconnus par l'OFJ**

   Le CDF a comparé les objectifs formulés dans les rapports d'examen de l'année 2005 avec ceux de l'année 2010[65] et en tire le constat suivant : s'il y a bien eu une amélioration par rapport à 2005, la situation en 2010 n'était pas encore idéale. Tous les objectifs de développement n'avaient pas été appliqués par les établissements. Ainsi, une amélioration de l'application de standards de qualité et une prise en charge plus uniforme entre les différents cantons grâce aux standards de l'OFJ sont observées, mais certains progrès restent nécessaires.

2. **Comparaison entre les établissements reconnus par l'OFJ et ceux qui ne le sont pas**

   La comparaison est, d'une part, basée sur une enquête par questionnaire et, d'autre part, sur des entretiens avec des offices cantonaux de liaison, des instances de placement et des établissements non reconnus par l'OFJ, sans oublier les groupes de discussion avec des établissements reconnus par l'OFJ et des offices cantonaux de liaison.

   Les résultats de l'enquête par questionnaire montrent que presque la totalité des établissements non reconnus par l'OFJ appuie leur travail sur des standards de qualité cantonaux, des standards propres ou des systèmes de management de la qualité accrédités. Ainsi, comme relevé précédemment, l'application de standards de qualité n'est aujourd'hui pas le seul fait des établissements reconnus par l'OFJ en Suisse.

   Des différences concernant l'application de standards de l'OFJ entre les établissements reconnus et les établissements non reconnus par l'office fédéral ont également pu être identifiées grâce à l'enquête.[66] Elles sont synthétisées dans le tableau ci-après et présentées d'après l'échelle déterminée par le bureau *sociadesign* :

   a. principales différences (moins de 75% des établissements non reconnus appliquent systématiquement l'exigence de qualité posée par l'OFJ pour la reconnaissance),

---

[63] socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews, p. 19 et p. 7. Pour information : Depuis 2008, l'AI n'accorde plus de subventions pour l'exploitation des écoles spéciales, des services d'éducation précoce, des ateliers protégés ou encore des homes. Les cantons sont désormais seuls responsables.

[64] socialdesign (2011), Teilbericht. Fokusgruppengespräche, p . 5 et p.11.

[65] Pour l'année 2010, seuls les examens qui ont eu lieu entre janvier et septembre ont été considérés.

[66] Pour les résultats détaillés, consulter : socialdesign (2011), Teilbericht. Befragung von stationären Einrichtungen für Kinder und Jugendliche ohne Subventionen des Bundesamtes für Justiz. Le CDF est conscient des limites de cette comparaison, étant donné qu'elle est basée sur la propre perception des établissements (réponse au questionnaire) et sur les exigences posées aux établissements reconnus par l'OFJ dans l'instrument d'examen. Il convient néanmoins de relever que les constats tirés de cette comparaison permettent de montrer des tendances.

b. différences moins importantes (plus de 75% des établissements non reconnus par l'OFJ appliquent systématiquement l'exigence posée par l'OFJ).

Tableau 8 : Synthèse des résultats de l'enquête par questionnaire (sans interprétation)

Principales différences	
Objet d'examen de l'OFJ	**Résultats pour les établissements non reconnus par l'OFJ qui ont répondu à l'enquête (n = 94)**
Personnel et développement du personnel *Exigences de l'OFJ : 100%*	• Dans 63% des établissements, au minimum trois quarts du personnel éducatif dispose d'une formation tertiaire p. ex. école supérieure, haute école spécialisée, diplôme universitaire dans les domaines de la pédagogie sociale, du travail social, de la pédagogie ou de la psychologie. • 74% des établissements garantissent une supervision régulière à leur personnel. • 21% des établissements disposent un minimum de 460% de poste en personnel éducatif en moyenne par groupe (6-10 clients) et 34% (y compris ceux avec un minimum de 460%) un minimum de 400% par groupe (minimum admis par l'OFJ dans certains cas). • 49% des établissements estiment que leur taux de personnel par groupe répond à leurs besoins et 37% qu'il répond plutôt à leurs besoins.
Heures d'ouverture *Exigences de l'OFJ : 100%*	• 52% des établissements remplissent les exigences en matière d'ouverture de l'OFJ (ouverture 365 jours par année, 24 heures sur 24, au maximum 14 jours de vacances annuelles avec service de piquet).
Règlement interne *Exigences de l'OFJ : 100%*	• La procédure en cas de violation des règles (sanctions / conséquences) est réglée par écrit dans 65% des établissements. • Dans 71% des établissements, les possibilités de recours internes et externes sont définies et communiquées en toute transparence. • A noter que seuls 51% des établissements ont, à la fois, réglé par écrit une procédure en cas de violation des règles et défini ainsi que communiqué les possibilités de recours internes et externes.
Dossier des clients *Exigences de l'OFJ : 100%*	• Dans 40% des établissements, tous les jeunes placés peuvent en tout temps consulter leur dossier.

Différences moins importantes	
Exigences de l'OFJ	**Résultats pour les établissements non reconnus par l'OFJ qui ont répondu à l'enquête (n = 94)**
Personnel *Exigences de l'OFJ : 100%*	• 95% des directeurs d'établissement disposent d'un diplôme de niveau tertiaire dans le domaine de la pédagogie sociale, de la pédagogie, de la psychologie ou du travail social.
Concept pédagogique *Exigences de l'OFJ : 100%*	• 95% des établissements disposent d'un concept pédagogique écrit, parmi lesquels 79% ont actualisé leur concept entre 2008 et 2011. • Dans 90% des établissements, la direction ainsi que l'équipe éducative ont participé à son élaboration.
Planification éducative *Exigences de l'OFJ : 100%*	• Dans 88% des établissements, une planification éducative pour chaque jeune placé est systématiquement réalisée. • Des bilans sur l'atteinte des objectifs par le jeune sont réalisés au moins deux fois par année par 91% des établissements. • Les personnes investies de l'autorité parentale participent aux différentes étapes de la planification éducative (y compris les bilans éducatifs) dans 77% des établissements. • La participation des jeunes placés aux différentes étapes de la planification éducative est systématique (y compris les bilans éducatifs) dans 80% des établissements.
Règlement interne *Exigences de l'OFJ : 100%*	• 93% des établissements disposent d'un règlement interne régissant tous les aspects importants de la vie en commun par écrit. • Dans 92% des établissements, ce règlement écrit est accessible à tous.
Offre et importance des loisirs *Exigences de l'OFJ : 100%*	• 90% des établissements organisent une offre de loisirs en interne ou en externe.
Offre et organisation des thérapies *Exigences de l'OFJ : 100%*	• 87% des établissements disposent d'une offre thérapeutique interne et / ou externe (p. ex. rendez-vous avec des médecins, psychothérapie, etc.) pour ses clients.
Développement du personnel *Exigences de l'OFJ : 100%*	• Dans 52% des établissements, le personnel éducatif suit au minimum une formation continue chaque année et, dans 36%, le personnel éducatif suit - en principe - une formation continue par année (exigence de l'OFJ ; par année quelque 2% de l'ensemble des charges de personnel sont affectés au perfectionnement du personnel).
Dossier des clients *Exigences de l'OFJ : 100%*	• Le développement et les décisions importantes concernant le suivi des clients sont consignés dans des dossiers personnels par 95% des établissements.

Source : socialdesign (2011). Présentation : Contrôle fédéral des finances (2011)

Les principales différences entre établissements reconnus par l'OFJ et ceux qui ne le sont pas ont donc été identifiées au niveau des exigences liées à la formation et aux taux de personnel par groupe éducatif, aux heures d'ouverture, à la procédure en cas de violation des règles (sanctions / conséquences), à la définition des possibilités de recours internes et externes et à la mise à disposition des dossiers aux jeunes placés. Certaines disparités sont notamment explicables par les besoins propres à la complexité des problèmes de la population visée par les établissements reconnus par l'OFJ - à savoir les heures d'ouverture ou les exigences liées aux taux de personnel par groupe - et n'expriment pas en soi nécessairement une différence de qualité. Les offices

cantonaux de liaison, les services de placement et l'OFJ n'estiment pas nécessaire que tous les établissements respectent les critères d'heures d'ouverture et de taux de personnel de l'OFJ. Ces critères ont été fixés pour répondre aux besoins d'une population spécifique. Tous les jeunes placés en Suisse n'ont pas les mêmes besoins.

Des différences plus faibles[67] ont été relevées dans les domaines de la formation des directeurs d'établissement en pédagogie sociale, en pédagogie, en psychologie ou en travail social, de l'existence d'un concept pédagogique et d'un règlement interne écrits - le contenu n'a pas été examiné dans le cadre de cette enquête -, de la planification éducative, de l'offre de loisirs et de thérapies, de développement du personnel ou encore de la tenue d'un dossier par jeune placé. Même si, pour ces exigences, les disparités sont moins importantes entre les deux types d'établissement, le CDF tient à relever qu'il s'agit là de facteurs pouvant avoir un impact sur la qualité de la prise en charge. Les établissements reconnus par l'OFJ ont par ailleurs l'obligation de les respecter, leur contenu étant examiné de manière détaillée par l'office fédéral. Certains de ces aspects sont aussi explicitement mentionnés dans la *Recommandation Rec (2005) 5 du Conseil de l'Europe relative aux droits des enfants vivant en institution*, tels que le fait d'accorder à l'opinion de l'enfant le droit qu'elle mérite, le droit d'être informé de ses droits et des règles de l'institution, le droit à un projet de placement individualisé, le droit à un personnel hautement qualifié bénéficiant de formation continue, le droit de bénéficier d'un réexamen périodique de sa situation.

Les propos de la majorité des offices cantonaux de liaison, des établissements non subventionnés ou encore des instances de placement interrogés[68] confirment les tendances explicitées par l'enquête par questionnaire. Les exigences liées au personnel, à la sécurité, aux heures d'ouverture ainsi qu'à la procédure en cas de violence ont également été relevées comme étant les principales différences. Pour les autres facteurs, les différences sont plus faibles. Les explications avancées sont la professionnalisation dans le domaine de l'éducation spécialisée, le fait que certains cantons ou autorités responsables tendent de plus en plus à appliquer des exigences de qualité semblables à celles de l'OFJ dans le cadre de leur procédure d'autorisation d'exploitation, même si tous les cantons n'examinent pas toujours leur application effective de manière aussi approfondie que l'OFJ.[69]

Les établissements reconnus par l'OFJ sont en outre perçus comme plus solides par les personnes interrogées. Grâce à leur capacité à offrir une prise en charge pendant les week-ends et les vacances et grâce aux exigences posées au personnel, ils sont plus en mesure d'accueillir les jeunes dont les problèmes sont complexes. Cet aspect a été relevé comme une garantie de qualité par les services placeurs pour les jeunes nécessitant une prise en charge conséquente. A l'inverse, les établissements non reconnus par l'OFJ ont la possibilité d'être plus flexibles. Selon les besoins des mineurs et jeunes adultes placés, le personnel éducatif a la possibilité de réaliser un suivi ambulatoire, au lieu d'un suivi stationnaire par exemple.

---

[67] Il est possible que certaines différences soient explicables par le type d'établissement. A titre d'exemple, un établissement d'accueil et de transition n'effectuera pas un bilan tous les six mois, car les jeunes placés ne restent que peu de temps dans l'établissement.

[68] socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews *et* Fokusgruppengespräche.

[69] socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews, pp. 12 - 13 *et* Fokusgruppengespräche, p. 6.

4 Planification des besoins

4.1 Pourquoi planifier ?

Un des préalables à une mesure éducative efficace est une prise en charge adaptée à la situation particulière des jeunes. Le nombre de places doit être suffisant et adapté aux besoins. Sans cela, il existe le risque que les autorités de placement se voient contraintes d'ordonner un placement inadéquat. Une bonne planification permet justement d'éviter ou du moins de réduire ce risque.[70] Du point de vue organisationnel pour les autorités fédérales et cantonales, une planification pertinente permet de consolider et d'orienter les décisions concernant le financement ainsi que la reconnaissance des offres proposées par les établissements en fonction des besoins identifiés et des objectifs de la politique cantonale de l'aide à la jeunesse. Ce sont aujourd'hui pour l'essentiel des établissements privés qui décident de l'offre, car la majorité des places en milieu stationnaire sont offertes par ces derniers. Comme un manque de places semble exister dans le domaine du stationnaire, le risque existe que les établissements favorisent l'accueil de mineurs et jeunes dont les problématiques sont les moins complexes au détriment de ceux dont une prise en charge s'avèrerait beaucoup plus complexe. Planifier permet d'apporter une réponse à ce risque. En outre, grâce à la coordination intercantonale, il est possible d'éviter des doublons ou de regrouper certains types d'offres, notamment pour les plus onéreuses. En raison des informations parfois lacunaires sur les planifications des autres cantons, les possibilités de regroupement ne sont pas toujours étudiées. Pour finir, une planification est également utile aux établissements pour prévoir à long terme des éventuelles adaptations de leurs offres.

4.2 Contenu des exigences de planification

4.2.1 Un aide-mémoire pour répondre à des exigences légales imprécises

En Suisse, l'exigence légale de planification cantonale est entrée en vigueur en 1987. L'art. 3 al. 3 LPPM (RS 341) pose pour condition à l'octroi de subventions d'exploitation l'existence d'une planification cantonale ou intercantonale de l'exécution des peines et des mesures ou de l'aide à la jeunesse qui atteste que l'établissement répond à un besoin ; le Conseil fédéral fixe les exigences relatives à la preuve du besoin. L'art. 2 OPPM (RS 341.1) définit ce qui est entendu par là. Elle doit être fondée sur les éléments suivants : l'évolution du nombre de places nécessaires et taux d'occupation des différents établissements pour les cinq dernières années, le nombre de places proposées, l'échange intercantonal de placement et la prévision de l'évolution du besoin.

A noter que la Suisse dispose d'une réglementation fédérale moins exigeante que l'Allemagne en matière de planification des besoins. Le CDF est conscient que les contextes suisses et allemands sont différents[71], mais la comparaison est intéressante du point de vue des principes fixés dans la loi (voir encadré 5 ci-après).

---

[70] Voir chapitre 3.2.1 traitant des facteurs de succès pour plus de détails.

[71] En Suisse, les placements pénaux et civils ont lieu dans les mêmes établissements, ce qui n'est pas le cas en Allemagne. En outre, une planification de l'aide à la jeunesse en Allemagne n'est pas posée comme condition à l'octroi de subventions au niveau fédéral et elle fait explicitement référence à l'ensemble des mesures de l'aide à la jeunesse (prévention, accueil extra-familial de jour, mesures ambulatoires pour tous types de mineurs et jeunes), et non pas uniquement aux mesures stationnaires destinées aux jeunes au comportement social fortement perturbé ou aux jeunes délinquants.

Encadré 5 : Réglementation fédérale en matière de planification en Allemagne

La planification est réglée dans la loi fédérale « Achtes Buch Sozialgesetzbuch- Kinder- und Jugendhilfegesetz » (SGB VIII). Le 80 SGB VIII « planification de l'aide à la jeunesse » règle, dans les grandes lignes, les exigences :

- L'al. 1 § 80 SGB VIII définit trois étapes essentielles : l'état des lieux, la détermination des besoins et enfin la planification des mesures (mesures qui doivent être disponibles à temps et en nombre suffisant). Le même alinéa stipule que l'autorité publique responsable doit réaliser la planification, à savoir les communes. Il s'agit, lors de la définition des besoins, de prendre également en considération les besoins et intérêts des jeunes et de toute personne ou organisme ayant le droit de garde, et ceci pour une période de durée moyenne.
- L'al. 2 § 80 SGB VIII met notamment en avant le fait que les établissements et services doivent être localement planifiés de telle sorte à ce que les jeunes puissent conserver des contacts avec leur famille et leur environnement social. Les établissements et les services proposés garantissent également l'offre la plus efficace, la plus diversifiée et la plus coordonnée avec les autres offres existantes.
- L'al. 3 § 80 SGB VIII stipule que l'autorité responsable de la planification inclut les autorités privées actives dans le domaine de l'aide à la jeunesse dans toutes les phases de la planification. A cet effet, des commissions d'aide à la jeunesse sont créées.
- Pour finir, l'al. 4 § 80 SGB VIII prévoit que l'autorité publique responsable de la planification coordonne la planification de l'aide à la jeunesse avec d'autres planifications locales et supralocales. De plus, les planifications doivent, dans l'ensemble, tenir compte des besoins et intérêts des jeunes et de leurs familles.

Comme l'Allemagne est un Etat fédéral, la responsabilité de la planification incombe aux communes et aux régions. Les tâches de l'Etat fédéral consistent en effet uniquement à inciter et à impulser les activités de l'aide à la jeunesse dans la mesure où elles ont une importance suprarégionale et où elles ne peuvent pas être impulsées efficacement par un *Land* uniquement (§ 82 et § 83 SGB VIII).

En comparaison avec les bases légales suisses, les bases légales allemandes régissent les exigences liées aux planifications de manière plus détaillée. Plusieurs points auxquels fait référence le *§ 80 SGB VIII* ne se trouvent pas dans les bases légales suisses, à savoir les étapes de la planification - étapes qui mettent en exergue le fait qu'un état des lieux n'est pas suffisant pour parler de planification -, l'idée de participation et de prise en considération des besoins / intérêts des différentes parties prenantes (acteurs privés impliqués dans l'aide à la jeunesse, les jeunes et parents et autorités légales) ainsi que la nécessité d'une coordination avec d'autres planifications locales et supralocales, sans oublier la référence explicite - dans la loi - à l'exigence d'avoir une offre diversifiée, suffisante, coordonnée et efficace.

Pour préciser les bases légales suisses, le chiffre 14 des Directives de l'OFJ sur les subventions[72] stipule qu'un rapport de planification doit être adressé à l'office tous les quatre ans et que les exigences de contenu sont fixées dans un aide-mémoire « planification cantonale » disponible depuis 2002 ; exigences qui ont pour objectifs de fournir un soutien aux cantons pour la conception

[72] Office fédéral de la justice (2008), Directives sur les subventions du 1er janvier 2008, Berne.

de leur planification, d'assurer une comparabilité des planifications cantonales en Suisse et une qualité minimale des documents transmis.[73] A noter que pour faciliter la comparabilité des données, l'OFJ a également élaboré des tableaux Excel « Planification cantonale » disponibles sur son site internet.

4.2.2 Contenu des exigences et limites d'après l'état des connaissances

Réaliser une planification dans le domaine de l'aide à la jeunesse, et notamment dans celui de l'éducation destinée à des mineurs ou jeunes adultes au comportement social perturbé, est une tâche plus ardue que le fait de procéder à une planification scolaire par exemple. Alors que dans le cadre de la planification scolaire les futurs besoins sont en général identifiables sur la base d'un certain nombre d'indicateurs quantitatifs (on parle ici de planification standardisée), une telle approche n'est pas suffisante pour le domaine évalué par le CDF ; domaine dont la planification des besoins est qualifiée de complexe.[74]

Dans le champ de l'éducation des mineurs et jeunes adultes, le principal défi de la planification réside dans le fait qu'il est seulement possible de reconstruire avec certitude - rétrospectivement - les formes d'aides concrètes et différenciées qui ont été nécessaires à l'apport d'une réponse individualisée aux besoins des mineurs et jeunes adultes en difficulté.[75] Cela ne rend pas pour autant l'idée de planification utopique, mais elle demande, d'après les études consultées par le CDF[76], à ce que certaines conditions soient remplies ; conditions qui sont précisées en annexe 5 présentant un « modèle idéal » du processus de planification des besoins. Ce modèle explicite qu'une planification dans le domaine de l'aide à la jeunesse présuppose des analyses quantitatives et qualitatives permettant un état des lieux de l'offre existante, des besoins et de l'environnement social (structure d'âge, populations migrantes, genres et pronostics de développement, habitations, situations familiales, travail et revenus, formation des jeunes etc.), une analyse critique de la situation actuelle, des propositions concrètes d'adaptation et de qualification de l'offre en matière d'aide à la jeunesse, une fixation des priorités pour la mise en œuvre (quelles sont les mesures qui doivent être mises en œuvre, sur la base de quelles priorités et dans quel laps de temps ?) ainsi que, une fois ces nouvelles mesures mises en œuvre, leur évaluation, afin de déterminer si une adaptation s'avère nécessaire.[77]

De l'avis du CDF, ce « modèle idéal » montre également que l'utilité de la planification résulte de la pertinence du processus. Il comprend plusieurs éléments et étapes qui respectent un certain nombre de critères de qualité, tels que le fait d'avoir des ressources financières suffisantes ou des collaborateurs spécialisés, une intégration des parties prenantes ou encore une mise à jour

---

[73] Voir annexe 4 pour le contenu de l'aide-mémoire.

[74] Pour une analyse des différences entre les deux types de planification en Allemagne, consulter : Maykus S., « Bildung als kommunale Gestaltungsaufgabe - Gegenstand und Aufgabe von Jugendhilfeplanung!? », in : Maykus S., Schone R. (Hrsg.) (2010), Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. 3. Vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wiesbaden.

[75] Merchel J., « Planung in den zentralen Leistungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe », in : Maykus S., Schone R. (Hrsg.) (2010), p. 210.

[76] Les études examinées par le CDF ont été réalisées par des auteurs allemands (voir annexe 1).

[77] Jordan E., Schone R. (Hrsg.) (1998), Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialen, Münster, Kapitel 2.

continue de la planification. Les études relèvent le fait qu'il n'existe pas de modèle unique. Concrètement, il s'agit de clarifier avec quels objectifs et contenus, dans quelle mesure, sous quelle forme organisationnelle, avec quelles ressources et quels standards de qualité la planification de l'aide à la jeunesse doit être réalisée.[78] Pour être utile, un équilibre doit être créé entre la rigueur scientifique et les attentes des parties prenantes, afin de maximiser les chances de mise en œuvre et de succès des mesures prises suite à la planification. Ensuite, la planification est à comprendre comme un processus continu qui va plus loin qu'un simple *controlling*. Une ouverture doit exister en faveur de nouvelles offres, pour faire face à des besoins imprévus. Malgré cela, les experts estiment essentiel de fixer - à moyen terme - des délais où des analyses (état des lieux et analyses des écarts par rapport à ce qui était planifié[79]). Des résultats et des recommandations d'action sont proposées pour servir de base aux discussions spécialisées et politiques ainsi qu'à la prise de décision des acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique. Ces délais, résultats et recommandations vont se concrétiser sous la forme d'un rapport de planification périodique, qui devrait présenter de manière objective un résumé synthétique des travaux de planification aisément compréhensible par tous. Les faits et les besoins qui s'ensuivent devraient être exposés schématiquement, la durée du processus ainsi que les personnes impliquées mentionnées. Au niveau du contenu, le rapport devrait entre autres contenir au minimum les points suivants : données sociales actuelles et données sur les interventions dans le domaine de l'aide à la jeunesse, état des lieux des activités, bilan de la mise en œuvre des décisions actuelles (résultats des évaluations) et recommandation / perspectives (besoin d'action).[80]

Le CDF a comparé les exigences fixées dans l'aide-mémoire de l'OFJ au « modèle idéal » explicité en annexe 5 et en tire les constats suivants :

- L'aide-mémoire de l'OFJ ne fixe aucune exigence quant au processus de planification ; ce qui résulte d'une décision de l'office tenant compte de ses compétences au niveau fédéral. Pour rappel, les cantons sont chargés de l'élaboration de la planification. Le CDF relève néanmoins que le processus joue un rôle très important pour une planification des besoins utile et pertinente. Ce processus comprend entre autres la consultation systématique de tous les acteurs concernés.
- Si le processus est laissé à la libre appréciation des cantons, des exigences de contenu du rapport de planification sont déterminées dans l'aide-mémoire édicté par l'OFJ. Ces exigences sont mises en relation avec l'état des connaissances en termes de contenu dans le tableau 9 ci-après.[81]

---

[78] Schnurr J., Jordan E., Schone R., « Gegenstand, Ziele und Handlungsmaximen von Jugendhilfeplanung », in : Maykus S., Schone R. (Hrsg.) (2010), p. 91.

[79] Lorsque l'on planifie, il est normal d'avoir des écarts. L'intérêt des écarts est l'analyse des causes qui en est faite, afin de réorienter la trajectoire en cours de route en vue d'atteindre les objectifs fixés, ou éventuellement de revoir la pertinence des objectifs fixés.

[80] Jordan E., Schone R., « Jugendhilfeplanung als Prozess - Zur Organisation von Planungsprozesse » in : Maykus S., Schone R. (2010) et Jordan E., Schone R.(Hrsg.) (1998), Kapitel 3.4.7.

[81] Pour plus d'informations sur le contenu de l'aide-mémoire et l'état des connaissances, voir annexes 4 et 5.

Tableau 9 : Exigences de l'aide-mémoire en bref et état des connaissances

Exigences de l'aide-mémoire	Etat des connaissances scientifiques
I Collaboration cantons - Confédération	
Un rapport de planification tous les 4 ans	• Similarité : périodicité / utilité du rapport
Enregistrement continu des données nécessaires	• Similarité : récolte continue régulière
II Typologie des établissements	
Champ de la planification : établissements reconnus par l'OFJ et en principe également les offres non reconnues	• Similarité : données comparables • Différence : aide à la jeunesse en général (tous les établissements stationnaires ainsi que l'offre ambulatoire et autres)
III Exigences d'ordre matériel posées à la planification cantonale	
Bases de la planification cantonale dans l'aide à la jeunesse en internat : • Bases cantonales, documents, décisions politiques, accords avec d'autres cantons	• Similarité : informations sur l'objectif et le concept de planification • Différence : l'état des connaissances propose les mêmes thématiques, mais plus détaillées (quels objectifs veut-on atteindre - exemple : favoriser autant que possible la prise en charge ambulatoire dans le canton -, avec quels standards de qualité et quels effets ?)
Données quantitatives Offres mises à disposition par le canton : • Brève description de l'offre des établissements • Données quantitatives : nombre et type de places, évolution ces dernière années, jours d'exploitation Utilisation des offres : • Nombre de clients par établissement et son évolution au cours des quatre dernières années, données sur les clients (âge, sexe, bases légales de placement), taux de remplissage des établissements (degré d'exploitation) Echange intercantonal de places : • Clients placés dans et par d'autres cantons	• Similarité : se baser sur des données quantitatives ; données comparables • Différence : par rapport aux exigences de l'aide-mémoire, l'état des connaissances propose la récolte de données complémentaires, telles que celles sur la structure de la population, la structure sociale, le nombre de places nécessaires (par exemple, les listes d'attentes) et la structure des coûts des différentes offres
Conclusions (analyses qualitatives des données quantitatives et autres analyses qualitatives) • Estimation de l'évolution du nombre de places et pronostics sur les évolutions futures • Analyse de l'évolution de l'offre, de la demande et du taux de placement cantonal • Discussion des motifs de placement et de leur évolution ; pourquoi certains clients n'ont-ils pas été admis ? • Insertion des données dans l'aide à la jeunesse en général (aide ambulatoire) • Planification des mesures, projets, réflexions	• Similarité : analyses qualitatives des données et autres analyses qualitatives, évaluation des besoins, planification des mesures • Différence : l'état des connaissances propose les mêmes thématiques, mais plus détaillées. En outre, il met en lumière le fait que l'évaluation de la qualité et des effets de l'offre est également un aspect permettant d'apprécier la pertinence des mesures en place pour répondre aux besoins spécifiques des jeunes. Sur cette base, des corrections peuvent également être apportées aux mesures.

Source : Contrôle fédéral des finances (2011)

L'OFJ s'est basé sur la littérature scientifique pour élaborer son aide-mémoire. C'est particulièrement visible dans les exigences de mentionner les objectifs cantonaux, de réaliser un état des lieux quantitatif et qualitatif, d'évaluer les besoins et de les insérer dans le contexte plus large de l'aide à la jeunesse, de présenter périodiquement un rapport ou encore de veiller à avoir des données comparables. En ce qui concerne le contenu de l'état des lieux, il devrait idéalement être plus complet que ce qui est exigé dans l'aide-mémoire de l'OFJ. En principe, la récolte et l'analyse des données quantitatives et qualitatives prenant en considération toutes les offres de placement (familles d'accueil et établissements éducatifs) et ambulatoires seraient nécessaires pour déterminer - de manière fiable - les besoins, les ressources, et ensuite décider en connaissance de cause des mesures à mettre en place au niveau cantonal et régional (à condition que les informations soient comparables).

Le tableau 9 permet également de relever que si l'aide-mémoire liste les données à récolter, aucune mention n'est faite de l'utilisation des données prévues par l'OFJ et dans quels objectifs ces données sont récoltées. En outre, l'analyse des données qualitatives devrait en principe inclure une évaluation de la qualité et des effets de prestations (l'offre est-elle pertinente au regard des problématiques particulières rencontrées par les jeunes ? pour les jeunes délinquants, les objectifs de socialisation et d'absence de récidive sont-ils atteints ? existe-t-il des différences selon les offres ?). A cet égard, il convient de relever que - dans le cadre des groupes de discussion - les offices cantonaux de liaison ont reconnu le manque de données existant sur le suivi des jeunes après la sortie des établissements et sur les succès des mesures ; données qui - si elles étaient disponibles - pourraient sensibiliser les autorités politiques à attribuer le financement en faveur de mesures efficaces de suivi des jeunes.[82]

4.3 Application des exigences de planification

Le CDF a examiné l'application - par les cantons bénéficiant de subventions fédérales - des exigences de planification formulées à l'art. 2 OPPM (RS 341.1) et dans l'aide-mémoire édicté par l'OFJ. Les constats tirés de l'analyse documentaire des rapports de planification transmis à l'OFJ entre 2005 et 2010 ont été complétés par ceux des groupes de discussion et entretiens semi-structurés réalisés par le bureau d'étude mandaté[83] ou par le CDF lui-même.

4.3.1 Etat des lieux des planifications cantonales

L'analyse montre que tous les cantons - dont un ou plusieurs établissements sont reconnus par l'OFJ - ont transmis une planification cantonale ou intercantonale à l'OFJ, à l'exception d'un seul. L'explication réside dans le fait que l'OFJ - malgré les directives internes - a pour l'instant renoncé à exiger systématiquement une planification cantonale pour les cantons dont un seul établissement est subventionné. D'après l'OFJ, en l'absence de planifications cantonales, les questions relatives aux besoins sont discutées lors des visites sur place des établissements qui ont lieu tous les quatre ans.

---

[82] socialdesign (2011), Teilbericht. Fokusgruppengespräche, p. 10.

[83] socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews *et* Fokusgruppengespräche.

La loi prévoit également la possibilité de déposer une planification intercantonale. A ce jour, une seule planification intercantonale est disponible, à savoir celle des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne. Une seconde est en cours d'élaboration par les cantons de Suisse centrale.

A noter que les cantons ne bénéficiant pas de subventions fédérales ne doivent pas déposer de planification à l'OFJ. L'office ne dispose donc pas d'informations sur les mesures prises par les cantons de Zoug, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Intérieures, Soleure, Glaris, Nidwald et Uri.[84]

Si les résultats de l'analyse du contenu des rapports transmis à l'OFJ montrent qu'il n'existe pas de « modèle idéal » au sens de l'état des connaissances présenté en annexe 5, il est possible de conclure que certains rapports de planification sont plus détaillés et plus représentatifs de l'offre que d'autres.

Examiner les rapports de planification cantonale et se prononcer sur le respect des exigences de l'OFJ n'a pas été aisé pour le CDF. Chaque planification est différente et ces différences ont été observées aussi bien au niveau des données quantitatives que qualitatives. L'appréciation proposée par le CDF tente néanmoins de refléter au mieux cette diversité. Pour comparer les rapports, cinq catégories de critères ont été appréciées sur la base de ce qui est exigé dans l'aide-mémoire :

- Informations quantitatives demandées dans l'aide-mémoire de l'OFJ
- Informations qualitatives demandées dans l'aide-mémoire
- Suppléments d'informations : certains cantons ont récolté des données supplémentaires par rapport au minimum requis par l'aide-mémoire
- Enquêtes supplémentaires : certains cantons, en plus de la récolte de données, ont procédé à des entretiens, à des enquêtes par questionnaires, etc.
- Types d'offre incluse dans la planification : il existe des différences. Alors que certains cantons se limitent à transmettre des données sur les établissements subventionnés par l'OFJ, d'autres considèrent l'ensemble de leur offre stationnaire.

Le bilan suivant peut être tiré pour les critères examinés :

- Les exigences quantitatives fixées dans l'aide-mémoire sont respectées, dans leur ensemble par dix cantons, à savoir que les données disponibles le sont de telles sorte à ce que des comparaisons entre cantons pourraient être réalisables sur la base des informations transmises à l'OFJ, à condition que les données soient disponibles sous forme informatique. Cinq cantons, bien qu'ils disposent de données quantitatives, ont développé leurs propres critères de récolte de données, ce qui rend des comparaisons intercantonales difficiles. Pour finir, quatre cantons ne présentent que des données insuffisantes par rapport à ce qui est demandé dans l'aide-mémoire. A noter qu'il s'agit de cantons où un seul établissement est subventionné ou en train de collaborer en vue d'une planification commune à la Suisse centrale. Pour finir, dans huit cantons, le suivi de l'évolution sur quatre années - pour les données où l'OFJ en fait la demande - n'est pas possible.

[84] Les cantons de Glaris, d'Uri et de Nidwald participeront peut-être à l'avenir à la planification intercantonale prévue pour la Suisse centrale.

- Les exigences qualitatives fixées dans l'aide-mémoire sont respectées par six cantons. Neuf cantons mentionnent certaines informations qualitatives demandées par l'aide-mémoire de l'OFJ, mais pas toutes. Quatre cantons ne remplissent pas du tout les exigences qualitatives. Parmi ces quatre cantons, il s'agit de deux cantons où un seul établissement est subventionné, cantons pour lesquels l'OFJ n'exige plus systématiquement de planification. En ce qui concerne le troisième et le quatrième canton, l'OFJ a accepté leur planification malgré cette lacune, car un canton redéfinissait sa politique socio-éducative et un autre avait mandaté une évaluation des besoins à une Haute école.
- Plusieurs cantons ont fait preuve d'initiative et récolté des informations quantitatives complémentaires à celles demandées par l'OFJ, il s'agit de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Genève, Argovie, Berne et Valais.
- Plusieurs cantons ont également réalisé des analyses des besoins et motifs de placement, des évaluations, des enquêtes par questionnaire auprès de différentes parties prenantes, etc.
- Malgré la recommandation formulée dans l'aide-mémoire d'inclure tous les établissements et autres places stationnaires, les planifications de huit cantons ne considèrent que les établissements subventionnés par l'OFJ. Sept cantons ont inclus tous les établissements stationnaires. Il est néanmoins parfois difficile de savoir si les données sont complètes concernant tous les établissements stationnaires. Ces limites sont liées au fait que, dans certains cantons, l'aide à la jeunesse est de la compétence de communes et que les informations transmises par ces dernières ne sont peut-être pas exhaustives. Seuls quatre cantons ont inclus toutes les offres stationnaires, y compris les familles d'accueil. L'offre ambulatoire n'a quant à elle jamais fait l'objet d'analyses qualitatives ou quantitatives dans le cadre des planifications transmises à l'OFJ. Ce type d'offre est parfois mentionné dans certaines planifications où le canton exprime par exemple sa volonté d'améliorer l'offre ambulatoire pour pouvoir réduire l'offre stationnaire ou encore améliorer la coordination entre les offres stationnaires et ambulatoires.

Sur la base du contenu des planifications cantonales examinées, le CDF formule les constats complémentaires suivants :

- Il y a une tendance au cloisonnement au niveau des cantons. Peu de collaborations ont été identifiées entre les offices cantonaux de liaison, hormis pour Bâle-Ville, Bâle-Campagne et la Suisse centrale.
- Dans certains cas, le rapport de planification donne l'impression d'être un document statique, rédigé à l'attention de l'OFJ et non pas pour orienter la stratégie du canton en matière d'offre. En effet, plusieurs planifications mentionnent uniquement les établissements subventionnés par l'OFJ et, d'après le contenu des rapports, une intégration de l'ensemble des parties prenantes au processus fait défaut (par exemple en ce qui concerne l'état des lieux, les interprétations, réflexions et planifications futures).
- Tous les cantons ne publient pas leur planification.
- Enfin, les rapports proposent un état des lieux rétrospectif - en principe incomplet - de la situation actuelle, plutôt qu'une réelle planification stratégique, même s'il convient de

rappeler que certains cantons ont inclus quelques réflexions stratégiques. La prévision de l'évaluation des besoins, lorsqu'elle existe, est souvent peu détaillée.

Les entretiens semi-directifs et les groupes de discussion[85] ont également confirmé la diversité des pratiques des cantons ; diversité qui est notamment liée à l'organisation cantonale de l'aide à la jeunesse. A titre d'exemple, le canton de Vaud l'a centralisée au Service de protection de la jeunesse cantonal, alors que, dans le canton de Zurich par exemple, les autorités communales sont compétentes en termes de placement civil. Dès lors, il est plus difficile pour ce canton de disposer aisément de données détaillées sur les placements cantonaux et extracantonaux.

Par rapport aux constats tirés des rapports de planification en Suisse, les propos des personnes interrogées amènent à les nuancer. L'examen des documents ne reflète pas nécessairement l'ensemble du travail des cantons, étant donné que les rapports ne contiennent souvent pas d'informations détaillées sur le processus, ni sur toutes les analyses effectuées. D'après les personnes interrogées, certains cantons procèdent à des analyses annuelles des données financières et des données sur les besoins pour pouvoir piloter. Le document doit ensuite être avalisé par le gouvernement cantonal. Il existe également une grande diversité des pratiques en matière d'intégration des parties prenantes (services placeurs et établissements d'éducation notamment). Lorsqu'elle a lieu, cette intégration peut prendre plusieurs formes : formulaires permettant de récolter des informations sur les places disponibles et les besoins ou encore plateformes interdisciplinaires régionales.[86] Certains cantons proposent en outre aux instances de placement la possibilité de consulter *online* les nombre et le type de places disponibles, ce que les services placeurs apprécient.

Pour finir, il faut noter que quelques cantons ont pris des mesures dernièrement pour revoir et améliorer leur planification. A titre d'exemple, des mandats externes ont été attribués à des hautes écoles spécialisées. D'autres commencent à promouvoir un transfert de connaissances informel avec les cantons voisins, pour ne pas réinventer la roue à chaque fois. Cet échange a par exemple parfois lieu dans le cadre des conférences régionales de la *Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales* (CDAS) auxquelles participent les offices cantonaux de liaison chargés des affaires sociales.[87] A cet égard, il convient de rappeler que les offices cantonaux de liaison chargés de faire le lien avec l'OFJ en matière d'établissement d'éducation bénéficiant de subventions de la Confédération peuvent aussi bien être situés dans les offices cantonaux des affaires sociales, de justice ou encore de l'instruction publique, et ceci selon l'organisation cantonale. Dès lors, les conférences régionales de la CDAS ne comprennent pas tous les interlocuteurs cantonaux de l'OFJ.

4.3.2 Examen et mise à profit des informations obtenues par l'OFJ

Le renouvellement de la reconnaissance des établissements subventionnés a lieu tous les quatre ans. Pour tous les établissements d'un même canton, l'examen a lieu la même année. A cette fin,

---

[85] socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews *et* Fokusgruppengespräche.

[86] Les cantons relèvent cependant une difficulté liée à la consultation des parties prenantes. Ce processus peut générer des attentes de la part des acteurs concernés ; attentes qui ne correspondent pas toujours à la volonté politique ni aux ressources à disposition.

[87] socialdesign (2011), Teilbericht. Fokusgruppengespräche, p. 9.

le canton doit déposer un rapport de planification tenant compte des « Exigences d'ordre matériel posées à la planification cantonale » fixées dans l'aide-mémoire.[88]

L'OFJ examine les planifications cantonales sur la base de l'aide-mémoire. La cohérence des données statistiques incluses dans les planifications avec les informations à disposition de l'OFJ pour le calcul de la subvention (nombre de places par établissement, type de places etc.) est également étudiée. En cas d'erreur dans les chiffres, des corrections sont demandées.

L'aide-mémoire prévoit que chaque rapport de planification est discuté avec le canton, ce qui est le cas d'après les documents examinés par le CDF. L'analyse documentaire ne permet pas de se prononcer sur le degré de détail de l'examen et des discussions entre l'OFJ et les cantons, si ce n'est que le processus parait plus systématisé et approfondi en 2010 qu'en 2005. Selon l'OFJ, ces séances sont également l'occasion d'obtenir des informations sur les objectifs des cantons et les projets prévus ainsi que d'informer les offices cantonaux de liaison des éventuelles mesures prises par d'autres cantons. Ces mesures sont susceptibles d'avoir un impact sur l'offre et la demande de places en établissement d'éducation à un niveau régional. Lorsqu'une planification cantonale n'est pas complète - par exemple lorsqu'il manque des interprétations qualitatives, des données sur les échanges extra cantonaux, etc. -, ces points sont thématisés lors de la séance d'après les protocoles de séances les plus récentes.

A ce jour, l'OFJ n'a jamais sanctionné un canton pour la transmission d'informations lacunaires en matière de planification cantonale. Nous avons vu précédemment que plusieurs planifications ne respectent pas certains critères de l'art. 2 OPPM (RS 341.1) en la matière ou les exigences minimales fixées dans l'aide-mémoire. Ces cantons ont malgré cela reçu des subventions fédérales d'exploitation.

Le CDF a pu remarquer que l'OFJ n'a jamais réalisé de synthèse des rapports de planification transmis par les cantons dans l'objectif de les informer sur l'état des lieux dans leur région, ni d'analyses concernant l'offre et la demande au niveau régional ou suprarégional. Des comparaisons n'existent pas non plus. Cette lacune est en partie explicable par le fait que l'OFJ n'a jamais obtenu des données de qualité suffisante et comparables de la part de tous les cantons, d'autant plus que les données ne sont souvent transmises que sous forme papier.

Quant aux informations qualitatives, elles sont la plupart du temps peu détaillées, voire même parfois quasi absentes. Des analyses et des comparaisons - sur cette base - ne font pas sens.

Pour certains cantons, le contenu de l'examen ainsi que l'utilisation des documents cantonaux transmis à l'OFJ n'est pas clair. Parmi les cinq offices cantonaux interviewés, certains ont le sentiment de n'avoir pas reçu de retour de la part de l'OFJ sur le contenu de leur rapport de planification. Ils ne savent en outre pas dans quelle mesure les planifications cantonales sont exploitées par l'office fédéral. [89] En outre, certains cantons s'interrogent sur la possibilité pour l'OFJ de refuser une planification cantonale, alors même qu'elle a été acceptée par le gouvernement cantonal.

---

[88] Office fédéral de la justice (2008), Aide-mémoire « Planification cantonale », Berne, voir annexe 4.

[89] socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews, p. 9 et p. 11.

4.4 Utilité des exigences de planification de l'OFJ et besoins futurs

Les résultats présentés montrent que les objectifs de contenu des planifications et d'appréciation des besoins ne sont pas encore atteints. Pour évaluer si les exigences de planification de l'OFJ ont néanmoins eu une utilité, l'évolution depuis 1987[90] a été examinée. C'est à partir de cette date qu'il est attendu des cantons qu'ils élaborent une planification, collaborent avec l'OFJ ainsi qu'avec d'autres cantons et récoltent des données comparables dans toute la Suisse.[91]

Pour soutenir les cantons dans ses tâches, l'OFJ a mandaté - en 1986 déjà - une étude pour réaliser un état des lieux des planifications cantonales et proposer un catalogue des données à récolter pour évaluer les besoins.[92] Les conclusions de cet examen sont les suivantes :

- Les planifications disponibles en 1986 sont caractérisées par des méthodes diverses et ne comprennent que peu de déclarations sur les pronostics futurs. En outre, les établissements subventionnés n'ont souvent pas été consultés par les cantons.
- Sans données de bases, il n'est pas possible de planifier. C'est en s'appuyant sur ces données que des pronostics futurs tenant compte des besoins sont possibles (informations qualitatives). Comme elles sont inexistantes ou pas comparables entre cantons, un catalogue des données nécessaires est proposé (voir encadré 6) :

Encadré 6 : Catalogue de données pour évaluer les besoins (1986)

- Offre : données quantitatives relatives au développement de l'offre (y compris familles d'accueil et établissements non-subventionnés par l'OFJ)
- Utilisation de l'offre : examen rétrospectif, et ceci afin de distinguer des tendances (types de places, capacité non-utilisée, taux de remplissage, entrées)
- Demande existante : état des lieux des placements hors canton et des placements de jeunes en provenance d'autres cantons (types et nombre de placement hors canton)
- Refus (*Aufnahmeentscheide*) : données qualitatives sur les raisons du refus. Elles permettent de mieux évaluer les besoins (nombre de refus et raison du refus)
- Réflexions sur la politique des établissements : le canton se prononce sur le nombre et le type de places qu'il est prêt à subventionner (plafond cantonal de l'offre, établissements soutenus, solde des places dans le canton - places vacantes et places manquantes - et bilan des discussions intercantonales)

Malgré les conclusions de cette étude, certains cantons n'avaient toujours pas élaboré de planification cantonale en 2002. En outre, la comparabilité des planifications existantes restait faible (manque d'uniformisation des données). Pour remédier à cette lacune et à la demande de certains cantons, l'OFJ a décidé d'élaborer un aide-mémoire dont le *Leitmotiv* est « la planification

[90] Date d'entrée en vigueur de la révision de la LPPM adoptée en 1984 (RS 341).

[91] Bundesamt für Justiz / Office fédéral de la justice (1986), Wie können die Kantone den Bedarf von Einrichtungen des Jugendmassnahmenvollzugs im Rahmen ihrer Planungen nachweisen? Anleitung zum Vollzug von Art. 3 und 5. des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984, zusammengestellt von der Fachstelle für Heimerziehung, Zürich.

[92] Bundesamt für Justiz / Office fédéral de la justice (1986).

dépasse la simple statistique et doit favoriser la prise de décisions stratégiques ». En 2003, un nouvel état des lieux des planifications cantonales a été mandaté par l'OFJ à un bureau privé qui constate que la solution n'est pas satisfaisante (voir tableau ci-après pour les principaux résultats) :

Tableau 10 : Synthèse de l'état des lieux des planifications cantonales en 2003

OFJ (2003), Planification cantonale	- Des 18 cantons qui doivent élaborer une planification, 5 cantons n'ont en pas élaboré et 6 ont en élaboré une seule au cours des 5 dernières années. - Des données quantitatives ont été récoltées par la majorité des cantons. Néanmoins, les données qualitatives ne sont disponibles que dans peu de rapports. D'après les informations demandées dans l'aide-mémoire (version de 2002), la majorité des rapports sont lacunaires. Le mandataire conclut que les rapports sans donnée qualitative ne sont que peu interprétables pour des tiers. L'utilité pour l'OFJ est faible dans ces cas. - Des différences ont également été observées entre la Suisse-romande et la Suisse-allemande. En Suisse-romande, les cantons travaillent en majorité avec le même schéma de données quantitatives, mais ils ne tiennent souvent pas compte des données qualitatives. En Suisse-allemande, par contre, chaque canton a développé son propre concept de planification.

Données : G. Schaffner. Présentation : Contrôle fédéral des finances (2011)

Suite à cet état des lieux, l'aide-mémoire a été mis à jour par l'OFJ pour aboutir à la version de 2005. Il est à noter qu'aucune modification fondamentale n'a eu lieu par rapport à la version précédente. Avant son introduction, les cantons ont été consultés par l'OFJ. Il n'y a pas eu d'oppositions, mais les remarques suivantes ont été formulées : difficultés liées à la récolte de certaines données, charge de travail conséquente en relation avec les subventions que les cantons perçoivent de la Confédération. Malgré cela, le fait qu'une bonne planification est un instrument politique nécessaire a également été relevé.

Aujourd'hui, l'état des lieux réalisé par le CDF (voir chapitre 4.3.1.) montre qu'à une exception près tous les cantons ont transmis un document à l'OFJ. En termes de qualité des rapports, la situation s'est améliorée[93], même si - comme mentionné précédemment - toutes les planifications ne pourraient pas être utilisables pour des analyses supracantonales par l'OFJ au niveau des données quantitatives, et encore moins au niveau des données qualitatives. Les différences entre la Suisse-romande et la Suisse-allemande se sont atténuées. En outre, une planification inter-cantonale existe actuellement et une autre est en cours de réalisation.

La reconstitution de ces étapes montre qu'il y a eu une évolution positive ces 25 dernières années, grâce aux efforts de cantons et de l'OFJ ; mais que cette évolution sur un quart de siècle peut être qualifiée de timide. De nets progrès sont encore nécessaires à l'avenir.

Aussi bien l'OFJ que la grande majorité des offices cantonaux de liaison sont aujourd'hui convaincus de la nécessité de planifier et de la plus-value qui peut en résulter. Les informations

[93] Pour donner cette appréciation, le CDF se base sur l'état des lieux de G. Schaffner pour le contenu de 2003. Le CDF a seulement examiné les planifications transmises à l'OFJ entre 2005 et 2010.

récoltées dans le cadre de la présente évaluation laissent supposer que le nombre et le type de places ne correspondent pas toujours nécessairement aux besoins. Les interlocuteurs du CDF, les instances de placement et les offices cantonaux de liaison mentionnent des manques dans certains domaines,[94] par exemple dans des établissements fermés, dans des établissements psychiatriques ou spécialisés dans les problèmes de dépendance, ou encore pour l'exécution de mesures de placement et de privation de liberté de longue durée. Malheureusement, en l'absence d'analyses, il n'est pas possible de savoir si le manque concerne un contexte local, qui pourrait être comblé dans le cadre d'une perception supracantonale. Les informations manquent aussi pour déterminer s'il s'agit de lacunes temporaires ou au contraire durables auxquelles il faudrait rapidement remédier.

Les attentes des offices cantonaux de liaison envers l'OFJ concernent le soutien de la Confédération dans des analyses et comparaisons régionales - régions linguistiques principalement -, par exemple en synthétisant les planifications cantonales. De telles analyses sont pertinentes, car les cantons procèdent régulièrement à des placements extracantonaux. L'objectif devrait être d'expliciter les questionnements et besoins existants dans les cantons ainsi que les offres planifiées. Les cantons n'attendent par contre pas une planification nationale, car les efforts pour la mettre en place seraient trop importants d'après eux. Au niveau suisse, le plus grand besoin de soutien de la Confédération concerne avant tout la mise à disposition d'une vue d'ensemble de places disponibles et des nouvelles offres prévues pour les établissements subventionnés par l'OFJ. Une telle vue d'ensemble constituerait déjà une première aide pour les cantons, d'autant plus que le législateur leur a accordé un délai de dix ans pour qu'ils créent les établissements nécessaires à l'exécution du placement (art. 15) et de la privation de liberté (art. 27) après l'entrée en vigueur du Droit pénal des mineurs (art. 48 DPMin, RS 311.1), soit en 2017. En outre, grâce à cet état des lieux national et aux besoins qui pourraient être identifiés, l'OFJ pourrait inciter certains cantons ne disposant pas de telles places à développer ce type d'offres stationnaires, souvent onéreuses.

Les offices cantonaux de liaison sont également d'avis qu'idéalement une planification devrait aussi bien tenir compte de l'offre ambulatoire que stationnaire, et non pas seulement des établissements subventionnés par l'OFJ. La difficulté réside dans la charge de travail importante et le manque de ressources pour planifier au niveau des cantons. Les offices cantonaux de liaison déplorent également le fait que les cantons ne bénéficiant pas de subventions de la Confédération ne réalisent pas nécessairement de planification, ce qui limite les comparaisons (notamment en ce qui concerne les informations sur les placements extracantonaux).

Pour finir, certains offices cantonaux de liaison ont relevé apprécier les clarifications apportées par l'OFJ grâce à l'aide-mémoire sur la planification cantonale. Pour standardiser et améliorer les planifications à l'avenir, ils ont également avancé la proposition suivante : la Confédération pourrait élaborer, en collaboration avec les cantons, des instruments ou mettre à disposition des exemples de bonnes pratiques. A cet égard, il convient de relever que parallèlement à l'évaluation du CDF,

---

[94] socialdesign (2011), Teilbericht. Ergebnisse aufgrund der Interviews, socialdesign (2011), Teilbericht. Fokusgruppengespräche, interlocuteurs du CDF (annexe 2) ou encore Riesen-Kupper M., « Das neue Jugendstrafgesetz in der Praxis », Leitender Jugendstaatsanwalt des Kantons Zürich, in : Kuhn A., Vogler F., Steiner S., Dittmann V., Bessler C. (2010), Jungen Menschen und Kriminalität. Les jeunes et la criminalité, Band 27, SAK / GSC, Stämpfli Verlag AG Bern.

l'OFJ a commencé à mener des premières réflexions quant à la possibilité de développer un instrument informatique, qui serait ensuite mis à disposition des cantons.

4.5 La situation suisse en comparaison à celles d'autres pays européens

Les Pays-Bas, la Norvège[95] et l'Allemagne disposent de bases de données centralisées. Ceci n'est de loin pas le cas pour la Suisse d'après les résultats présentés précédemment et comme le relève Kurt Huwiler : « Ainsi existe-t-il aujourd'hui différentes banques de données ne couvrant que certaines régions ou certains types d'institution, comparables en certains points seulement et incomplètes. On manque de données officielles pour toute la Suisse, même en ce qui concerne les placements en cours ».[96]

En Allemagne[97], alors même que la planification de l'aide à la jeunesse est de la compétence des communes, des données au niveau national existent sur tous les placements d'enfants et de jeunes, qu'ils soient ordonnés ou volontaires.

En Norvège, ce n'est que dernièrement que la planification des besoins a été implantée au niveau national, après avoir constaté qu'elle n'était pas assurée de manière satisfaisante au niveau local. Une base de données centrale (« ODA ») contient toutes les données sur les enfants et les adolescents encadrés dans le domaine de l'aide à la jeunesse (offre ambulatoire, offre stationnaire ou encore familles d'accueil). Le pays attache de l'importance à avoir une planification globale. La base de données permet d'identifier la répartition et l'utilisation des différentes offres d'éducation dans les régions. La Norvège réalise également des modélisations, pour ensuite budgéter et répartir les ressources financières dans les régions ou encore acheter des places dans les établissements d'éducation privés en fonction des besoins identifiés. La planification doit tenir compte de l'objectif global que s'est fixé la Norvège, à savoir de réaliser le moins de placement possible en établissements stationnaires, mais de favoriser les mesures ambulatoires ou encore le placement en familles d'accueil.

Le problème actuel auquel est confronté la Norvège réside dans le fait que les pronostics réalisés n'étaient pas toujours suffisamment pertinents pour planifier au mieux les futurs besoins. Des analyses qui intègrent également des aspects liés à l'amélioration de la qualité de la prise en charge ont été identifiées comme nécessaires. Un projet - associant les différentes parties prenantes - est en cours.

Les Pays-Bas disposent aussi d'une base de données centrale qui doit être mise à jour par le personnel des établissements d'éducation ou d'autres acteurs. Malheureusement, les données sont parfois lacunaires. Sur la base des données disponibles, le Ministère de la justice compte plusieurs collaborateurs chargés d'analyses statistiques et de modélisations dans le domaine des établissements stationnaires pour les placements pénaux. Le développement de la criminalité auprès de jeunes y est analysé. Des pronostics relatifs aux futurs besoins sont réalisés ; pronostics

---

[95] socialdesign (2011), Internationaler Vergleich. Pour plus d'informations sur les Pays-Bas et la Norvège, se référer au document cité.

[96] Huwiler K., « Le placement dans une famille d'accueil ou dans un foyer exige beaucoup de la part des professionnels », in : Sécurité Sociale CHSS, 05 / 2006, p. 255.

[97] Hensen G, Schone R., « Kinderschutz und Frühe Hilfen für Familien als Planungsthema », in : Maykus S. & Schone R. (Hrsg.) (2010).

également mis en relation avec les effets attendus des programmes politiques. Ces analyses sont ensuite utilisées pour budgéter le nombre futur de places nécessaires. Elles peuvent aussi bien aboutir à la fermeture qu'à l'ouverture d'établissements.[98] Il convient également de relever que les Pays-Bas ont la volonté d'agir au niveau des offres de prise en charge, en s'assurant que, grâce à un inventaire de toutes les mesures nécessaires, des programmes de certification soient développés dans tous les domaines.

Sur la base de ces exemples, il est possible de conclure que ces pays ont un développement plus poussé que la Suisse en termes de planification, même si elle reste un défi et doit régulièrement être mise à jour pour faire face aux nouveaux enjeux et modifications de contexte.

[98] Aux Pays-Bas, les placements pénaux et civils sont séparés depuis peu. C'est pour cette raison que seule la planification des placements pénaux est traitée ici. Suite à ce changement, les Pays-Bas ont été confrontés à de nouveaux enjeux. De nouvelles places pour des placements civils ont été créées. Actuellement, la tendance est de favoriser les placements civils par rapport aux placements pénaux. Dès lors, les établissements spécialisés dans les cas pénaux doivent parfois fermer, avec le risque qu'à l'avenir les besoins changent et qu'ils n'y aient plus assez de places. En termes de planification, le risque existe de réagir, plutôt que d'agir.

5 Conclusion

5.1 Réponse aux quatre questions

1. Comment les standards de qualité ont-ils été définis par la Confédération et sur quelles bases ?

L'OFJ attribue ses subventions à des établissements stationnaires sur la base de conditions posées à la reconnaissance fixées dans la loi et l'ordonnance, et qui sont opérationnalisées dans le cadre d'un instrument d'examen. Ces conditions constituent des standards, dont une part importante peut être qualifiée de standards de qualité. Le CDF constate néanmoins que l'instrument d'examen ne distingue pas clairement les quelques conditions qui ne visent aucun impact sur la qualité de celles qui visent, du moins en partie, un impact sur la qualité.

Elaborés en 1989, les standards de qualité ont été révisés la dernière fois entre 2002 et 2004. Dans le cadre de ce processus, les principales parties prenantes - les offices cantonaux de liaison et les établissements reconnus - ont été consultées. Une étude mandatée par l'OFJ a identifié les facteurs estimés comme centraux par les parties prenantes pour favoriser une prise en charge débouchant sur une intégration sociale et professionnelle, une protection et une absence de récidive des mineurs et jeunes placés. L'OFJ a également comparé ses standards à ceux utilisés par d'autres offices fédéraux, aux standards européens *Quality4Children* et à la *Rec (2008) 11 sur les règles européennes pour les délinquants mineurs.* Les expériences d'autres pays n'ont par contre pas été considérées.

L'analyse du contenu des standards montre qu'ils intègrent de manière plus en moins approfondie les facteurs de succès structurels et processuels identifiés dans le cadre d'études empiriques suisses et internationales et permettent donc de porter une appréciation sur la qualité de la prise en charge dans les établissements subventionnés. Comme l'OFJ doit pouvoir vérifier leur respect, il a déterminé des normes minimales en opérant avec pragmatisme.

Les standards de qualité de l'OFJ sont appréciés et jugés utiles, aussi bien par les établissements subventionnés que par les offices cantonaux de liaison. Ils contribuent à la qualité de la prise en charge, à la professionnalisation et à la solidité des établissements stationnaires pour faire face à des situations complexes. L'utilité de ces standards dépasse le cercle des établissements reconnus par l'OFJ, étant donné que plusieurs cantons ont dernièrement revu leurs propres critères de subventionnement et les ont orientés d'après ceux de l'OFJ. Ainsi, dans ces cantons, l'ensemble des établissements stationnaires est soumis aux mêmes exigences. Les standards constituent également une garantie de la qualité à long terme, car le canton ne peut les revoir à la baisse. Deux points fixés dans l'ordonnance sont néanmoins remis en question par certains interlocuteurs : a) le fait que l'OFJ reconnaisse uniquement des offres comptant au moins un groupe de vie en internat de sept places ; b) les exigences d'ouverture de 365 jours par année et 24 heures sur 24. Ces aspects ne répondent, d'après eux, pas aux nouvelles pratiques pédagogiques qui consistent à mettre en avant des offres individuelles comprenant par exemple des suivis en appartement ou en famille, sans passer au préalable par un établissement stationnaire au sens classique du terme. Ils souhaiteraient voir reconnues et subventionnées par la Confédération encore d'autres offres. Si l'OFJ encourage à ce jour le développement de telles prises en charge, il ne les reconnaît pas si elles ne répondent pas aux conditions fixées dans les

bases légales. La position de l'OFJ est légitime du fait que ces offres individualisées ne sont pas de la compétence de la Confédération, mais des cantons d'après la répartition des tâches dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures et dans celui de l'aide à la jeunesse. La Confédération n'attribue en outre pas de subventions minimes, par souci d'efficacité.

2. Les standards de qualité de la Confédération sont-ils appliqués par les établissements subventionnés et les modalités d'application sont-elles uniformes ?

Le processus d'examen de reconnaissance pour l'obtention d'une subvention est transparent. L'OFJ a mis par écrit les standards de qualité, les exigences qui y sont associées, ainsi que les différentes étapes du processus. Les examens sont réalisés par deux collaborateurs de l'OFJ. Une unité de doctrine est ainsi garantie au mieux, dans un domaine où une part de l'appréciation est qualitative. Le processus est dans l'ensemble apprécié par les établissements subventionnés et les offices cantonaux de liaison, même si certains points négatifs ont été mentionnés. La principale critique relève le risque de doublon entre les examens de l'OFJ et ceux menés par les cantons qui subventionnent également ces établissements. En outre, la répartition des rôles entre l'OFJ et les offices cantonaux de liaison concernant le suivi et le contrôle des établissements subventionnés manque de clarté.

L'OFJ se base essentiellement sur son instrument d'examen pour déterminer si les standards de qualité sont appliqués. Lors de ses visites sur place, il se réfère également à d'autres règles et standards pour apprécier la prise en charge, tels que la *recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures* ou encore les standards européens *Quality4Children.*

Les exigences formulées pour chaque standard de qualité sont examinées de manière détaillée. En cas de non application, l'OFJ fixe des charges ou des objectifs de développement et des délais pour leur mise en œuvre. L'OFJ révoque la reconnaissance et donc le droit aux subventions en cas de non respect des délais. Deux exceptions ont été identifiées : a) l'examen de l'efficacité. L'OFJ n'exige actuellement pas des établissements subventionnés qu'ils appliquent le standard sur l'efficacité de leur prise en charge. Il consiste notamment à mesurer l'atteinte des résultats souhaités auprès des mineurs ayant bénéficié de la prise en charge ; b) la clause d'indépendance recommandée par le *Conseil de l'Europe*. Cette clause stipule que les mineurs placés doivent avoir un accès confidentiel à un organe indépendant. A titre de comparaison, la Norvège exige que ses 19 comtés l'appliquent, afin de respecter les droits des mineurs et s'assurer qu'ils reçoivent une prise en charge appropriée. Comme il n'existe actuellement pas de vue d'ensemble du type de supervision effectué par les cantons, il n'est pas certain que cette recommandation soit appliquée en Suisse.

Tous les établissements subventionnés remplissent les critères légaux des standards de qualité. L'OFJ veille à ce qu'ils soient respectés. Pour les critères dont l'appréciation est plus qualitative, leur application peut varier d'un établissement à l'autre, afin de préserver la diversité des types d'établissement et des modèles de traitement. Par les objectifs de développement fixés, l'OFJ incite les établissements à se remettre en question et à optimiser la qualité de la prise en charge. Si de manière générale une application uniforme des standards de qualité en Suisse est visée, certains établissements vont plus loin que le minimum exigé et sont donc plus en avance que d'autres.

Les principales différences identifiées entre les établissements subventionnés par l'OFJ et ceux qui ne le sont pas sont les exigences liées au personnel, à la sécurité, aux heures d'ouverture ainsi qu'à la procédure en cas de violence. Les établissements subventionnés par l'OFJ sont perçus comme plus solides et plus en mesure d'accueillir les jeunes dont les problèmes sont complexes. Pour d'autres aspects, tels que l'existence d'un concept pédagogique, d'une planification éducative ou encore d'un règlement interne, les différences sont plus faibles. Ceci est pour l'essentiel explicable par la professionnalisation dans le domaine de l'éducation spécialisée ou le fait que certains cantons ou autorités responsables tendent de plus en plus à appliquer des exigences semblables à celles de l'OFJ dans le cadre de leur procédure d'autorisation d'exploitation

3. La Confédération promeut-elle une amélioration de la qualité de la prise en charge fournie par les établissements subventionnés ?

Pour soutenir les efforts que la Confédération et les cantons entreprennent en vue d'assurer une égalité de traitement en Suisse et développer la qualité, l'OFJ réunit des informations sur les nouvelles connaissances et encourage des prises en charge innovantes en subventionnant des projets pilotes.

Pour promouvoir de nouvelles pratiques et une amélioration de la qualité, l'OFJ transmet régulièrement aux établissements subventionnés et aux offices cantonaux de liaison des informations générales sur certaines expériences en Suisse et à l'étranger à l'aide d'un bulletin d'informations ou lors de séminaires. Son travail de promotion ne passe par contre pas par une collaboration instituée avec l'Office fédéral des assurances sociales - chargé de la coordination de la protection de l'enfance en général -, les conférences régionales de la *Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales* (CDAS), les *Concordats régionaux sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures* ou encore les sept cantons qui n'ont pas signé de convention de prestations avec l'OFJ.

En plus de ce transfert d'informations générales, l'OFJ pratique actuellement un échange individualisé, au cas par cas, avec les offices cantonaux de liaison et les établissements subventionnés dans le cadre de l'examen de reconnaissance qui a lieu tous les quatre ans ou lors d'une demande spécifique d'un établissement par exemple. Il n'existe en effet aucune plateforme où les concepts pédagogiques, les planifications cantonales ou encore des bonnes pratiques seraient accessibles à tous.

Si les offices cantonaux de liaison et les établissements d'éducation jugent l'échange avec l'OFJ utile, ils souhaiteraient à l'avenir un transfert de connaissances plus systématique. A titre d'exemple, des plateformes et des rencontres pourraient être mises sur pied.

A cet égard, la comparaison avec les pratiques de la Norvège et des Pays-Bas permet d'identifier des pistes que l'OFJ pourrait développer pour promouvoir le développement de la qualité de la prise en charge. La Norvège organise : a) la publication régulière d'informations synthétisées sur les bonnes pratiques et les expériences acquises lors des visites d'établissements, b) des séminaires à l'attention des autorités régionales chargées de la reconnaissance et du suivi des établissements stationnaires, c) une journée annuelle destinée aux responsables d'établissements stationnaires. Aux Pays-Bas, la collaboration entre personnes du terrain et du monde académique est entre autres encouragée.

4. Dans le secteur des établissements d'éducation en internat, la Confédération promeut-elle une planification des besoins pour l'ensemble du pays ?

Tous les cantons - dont un ou plusieurs établissements sont subventionnés par l'OFJ - ont transmis une planification cantonale ou intercantonale à l'OFJ, à une exception près. Une seule planification intercantonale est disponible, à savoir celle des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne. Une seconde est prévue par les cantons de Suisse centrale.

Parmi les rapports de planification remis, il n'existe pas de « modèle idéal ». Dans la moitié des cas, seules les données sur les établissements stationnaires reconnus par l'OFJ ont été incluses et non pas l'ensemble des offres d'établissements d'éducation ou de familles d'accueil. Quant à l'offre ambulatoire, elle est au mieux mentionnée en quelques phrases. Chaque planification est différente. Certaines sont plus détaillées que d'autres. En dépit des rares exemples de collaboration entre cantons, chaque office cantonal de liaison travaille de manière relativement cloisonnée. Dans certains cas, la planification semble plus relever d'un document statique, rédigé à l'attention de l'OFJ, que d'un instrument permettant d'orienter la stratégie du canton. Il convient de relever que les rapports de planification ne reflètent pas nécessairement l'ensemble du travail des cantons, étant donné qu'ils ne contiennent souvent pas d'informations détaillées sur le processus, par exemple en cas de consultation et d'enquête auprès des services de placement. Conscients de leurs lacunes, certains ont pris des mesures dernièrement pour revoir et améliorer leur planification.

L'OFJ examine les planifications cantonales sur la base d'un aide-mémoire concrétisant les exigences légales - peu précises - à remplir pour toute planification cantonale ou intercantonale. Pour réaliser son aide-mémoire, l'office fédéral s'est basé sur l'état des connaissances et a fixé certaines exigences minimales de contenu du rapport, mais sans fournir des indications sur le processus de planification. Il s'agit pourtant d'un aspect central d'après les experts. En outre, aucune mention n'est faite de l'utilisation prévue par l'OFJ des données et informations qualitatives, ce qui pourrait constituer une motivation pour les cantons.

A ce jour, l'OFJ n'a jamais sanctionné un canton pour la transmission d'informations lacunaires. Il n'a jamais réalisé de synthèses régionales ou nationales pour informer les cantons ou orienter l'attribution des subventions en fonction des besoins. Cet état de fait s'explique par des données quantitatives ou qualitatives incomplètes ou difficilement comparables.

Le CDF constate donc que les objectifs de contenu et d'appréciation des besoins ne sont pas encore atteints, quand bien même l'exigence de planification existe depuis la fin des années 1980 déjà. Un retour en arrière permet néanmoins de relever une évolution positive ces 25 dernières années quant au nombre de planifications cantonales transmises à l'OFJ et à leur contenu. Mais, cette évolution sur un quart de siècle est modérée. Des améliorations conséquentes doivent encore être réalisées.

La grande majorité des offices cantonaux de liaison est aujourd'hui convaincue de la nécessité de planifier et de la plus-value qui peut en résulter. Elle souhaiterait par ailleurs que l'OFJ joue un rôle de soutien au niveau des régions linguistiques, en proposant par exemple une vue d'ensemble de l'offre des établissements subventionnés par la Confédération.

La planification est plus développée dans les deux pays examinés à titre de comparaison. En Norvège et aux Pays-Bas, des données centralisées existent, sur la base desquelles des modélisations peuvent être effectuées permettant d'orienter les offres et les financements y relatifs.

5.2 Réflexions en cours au sein de l'OFJ

L'OFJ réfléchit actuellement aux mesures suivantes en matière de :

- Répartition des tâches entre les cantons et la Confédération : l'OFJ doit décider des compétences à déléguer aux cantons dans le cadre des conventions de prestations, ce qui permettra de réduire le risque de doublon en matière d'examen. L'OFJ perçoit l'examen, sous sa forme actuelle, comme une étape intermédiaire permettant d'uniformiser les pratiques entre les cantons.[99] La forme et l'étendue de la répartition ne sont pas encore définies. Les décisions stratégiques seront prises en 2012. Le CDF ne peut qu'encourager l'OFJ dans cette voie, d'autant plus que l'art. 25 al. 2 de la loi fédérale sur les subventions (LSu, RS 616.1) stipule que l'autorité fédérale compétente peut se borner à des contrôles sommaires ou par sondages lorsque d'autres autorités, en particulier cantonales, contrôlent des éléments déterminants du dossier. C'est maintenant le bon moment pour élaborer de telles réflexions, car plusieurs cantons ont revu et amélioré leur procédure de contrôle dernièrement. De plus, l'OFJ va terminer fin 2013 son deuxième cycle d'examen de reconnaissance. Pendant ces deux cycles, un transfert de connaissances en matière de contrôle des standards a été initialisé auprès des offices cantonaux de liaison.
- Transfert de connaissances : l'OFJ souhaite à l'avenir développer son rôle dans ce domaine. Plusieurs possibilités sont à l'étude pour échanger les informations récoltées par l'OFJ dans le cadre du processus d'examen de reconnaissance.
- Planification des besoins : l'OFJ est également d'avis que la situation actuelle n'est pas satisfaisante et prévoit l'élaboration d'un instrument informatique pour soutenir les cantons dans leur tâche de planification, en collaboration avec les cantons et l'OFS.

Des plans d'action n'ont pas encore été déterminés par l'office.

[99] Office fédéral de la justice, Info bulletin (2 / 2010) et Messmer H., Müller B., Steiner O. (2010).

6 Recommandations

6.1 L'esprit de nos recommandations

La plus-value apportée par l'OFJ grâce à l'attribution de subventions et à la diffusion de l'information est reconnue. L'exécution des peines et des mesures est un domaine où la Confédération a une marge de manœuvre limitée, du fait que l'exécution est pour l'essentiel de la responsabilité des cantons. L'OFJ ne subventionne de loin pas tous les établissements stationnaires et sa part de financement représente en principe moins de 25% des coûts totaux de fonctionnement des établissements.

En tenant compte de ce contexte et sur la base des constats présentés au cours de l'analyse, le CDF a identifié un potentiel d'optimisation et formule trois recommandations à l'attention de l'OFJ portant sur la répartition des rôles entre les cantons et la Confédération, la planification des besoins et une amélioration de l'échange d'informations. Ces recommandations vont dans le sens des réflexions initiées par l'OFJ, d'autant plus que grâce à la volonté de déléguer certaines tâches aux cantons, l'office disposera de ressources pour amener un développement au niveau de la planification et accroitre son rôle de vecteur d'informations pour promouvoir la qualité et l'égalité de traitement en dépit des structures fédérales.

6.2 Trois recommandations

Recommandation 1

Le CDF recommande à l'OFJ de clarifier la répartition des tâches et des responsabilités entre les offices cantonaux de liaison et la Confédération relatives à la procédure d'examen et au suivi des établissements subventionnés. Si besoin est, des adaptations seront apportées.

Dans le cadre de son analyse, le CDF a constaté que la répartition des tâches et des responsabilités en matière de contrôle et de suivi des établissements subventionnés mérite d'être clarifiée, car :

- Des doublons entre les examens de l'OFJ et ceux menés par certains offices cantonaux de liaison ont été relevés.
- Un manque de clarté au niveau des responsabilités des instances fédérales et cantonales relatives au suivi de l'application des objectifs de développement fixés suite à un examen de reconnaissance a parfois été identifié.
- En cas de non application des recommandations du Conseil de l'Europe (par exemple, en ce qui concerne la garantie, pour tout mineur placé, d'avoir librement accès à un organe de contrôle indépendant et dont les conclusions sont couchées par écrit), les attentes et responsabilités ne sont pas clairement établies à ce jour.

Pour clarifier la répartition des tâches, il est opportun que l'OFJ acquiert au préalable une vue d'ensemble approfondie des pratiques de supervision et d'examen des cantons.

Recommandation 2

En matière de planification des besoins, le CDF recommande à l'OFJ de développer un concept global définissant notamment :

a) les objectifs à atteindre par la planification

b) les informations à récolter et les analyses à réaliser

c) les exigences minimales quant au processus à suivre pour atteindre les objectifs fixés

d) la répartition des tâches cantonales et fédérales :

- **récolte de données, analyses et rapports à réaliser par les cantons**
- **instruments mis à disposition par l'OFJ, y compris soutien méthodologique, analyses et rapports à réaliser par l'OFJ à l'attention des cantons.**

Dans une seconde phase, lorsque ce concept est appliqué, le CDF recommande à l'OFJ de ne pas conclure de convention de prestations en l'absence d'une planification lui permettant de se prononcer sur les besoins.

La situation dans le domaine de la planification des besoins n'est pas satisfaisante. Les rapports cantonaux disponibles se révèlent être avant tout un état des lieux - souvent incomplet - de la situation actuelle. En bref, les objectifs ne sont pas atteints, malgré les efforts entrepris au cours de ces 25 dernières années. Des améliorations conséquentes sont à apporter dans ce domaine.

Il est à l'avenir nécessaire d'avoir des informations quantitatives et qualitatives ainsi que des analyses suffisantes, pertinentes et comparables entre les cantons pour déterminer si l'offre répond aux besoins et identifier où des lacunes existent.

Pour optimiser les chances de succès, les tâches de récolte d'informations et les instruments mis à disposition doivent pouvoir être intégrés dans la pratique des professionnels chargés de la récolte et être faciles d'utilisation. Il faudrait par exemple veiller à ce que les données récoltées puissent être directement utilisables par les instances de placement, afin de consulter *online* au niveau cantonal, ou idéalement au niveau intercantonal, le nombre et le type de places disponibles. Le choix des informations demandées est également important. Le CDF suggère à l'OFJ de tenir compte des connaissances d'experts (voir annexe 5 notamment) et des expériences pratiques testées dans d'autres pays, telles que celles de la Norvège ou encore celles de l'Allemagne et des Pays-Bas par exemple.

Les offices cantonaux de liaison doivent être intégrés. L'OFJ informe dès le début l'OFS, l'OFAS, les Conférences des directeurs et directrices cantonaux concernées et leurs conférences régionales ainsi que les Concordats des travaux prévus en matière de planification.

Recommandation 3

Le CDF recommande à l'OFJ de développer sa mission de transfert de connaissances.

Le rôle de l'OFJ comme « diffuseur d'informations » est bien accepté par les offices cantonaux de liaison et les établissements subventionnés. Le besoin a clairement été exprimé d'un transfert de

connaissances plus systématique à l'avenir. Sur la base des résultats de l'analyse, le CDF propose différentes pistes à l'OFJ pour un transfert proactif et standardisé :

- Création d'une plateforme d'échange d'informations, dont le contenu pourrait - à titre d'exemple - être le suivant :
    - « bonnes pratiques » de concepts pédagogiques, de pratiques de supervision d'établissements effectuées par les cantons, de systèmes d'indicateurs développés par des établissements pour enregistrer les activités et les résultats de l'activité (standard de qualité sur l'efficacité de la prise en charge)
    - liste et informations sur des projets d'établissements en cours ou planifiés dans les cantons
- Favoriser ou organiser des rencontres thématiques entre offices cantonaux de liaison ou entre établissements traitant d'aspects propres à la planification, la supervision ou encore à la qualité de la prise en charge. L'OFJ devrait mettre l'accent sur les rencontres entre offices cantonaux de liaison, étant donné qu'il s'agit du partenaire contractuel de la Confédération. Le CDF suggère d'intégrer également les cantons qui n'ont pas conclu de convention de prestations avec l'OFJ, afin de favoriser l'échange d'informations.
- L'OFJ pourrait également informer les hautes écoles lorsqu'un manque est constaté, de telle sorte à les inciter à développer des formations continues spécifiques ou des instruments à l'attention des établissements leur permettant par exemple d'apprécier l'efficacité de leur prise en charge.

La comparaison avec les pratiques de la Norvège, voire même avec celles des Pays-Bas, est intéressante, car elle permet d'identifier des pistes d'action concrètes pour l'OFJ.

Le CDF suggère à l'OFJ de contacter au préalable l'OFAS, les Conférences des directeurs et directrices cantonaux concernées et leurs conférences régionales ainsi que les Concordats pour les informer de ses démarches futures et éviter tout doublon, voire même pour instaurer une éventuelle collaboration. Même si l'OFJ n'a de lien qu'avec une part des établissements stationnaires en Suisse, le CDF est d'avis qu'il peut jouer un rôle complémentaire aux structures existantes dans le transfert de connaissances. Comme aussi bien les départements cantonaux de justice, de l'instruction publique et de l'assistance peuvent être impliqués dans l'exécution des mesures et des peines pour mineurs, les offices cantonaux n'ont pas tous l'occasion de se rencontrer dans les formes de coordination intercantonale existantes.

Annexe 1 Bases légales et bibliographie

Bases légales et directives

RS 101 - Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst).

RS 210 - Code civil suisse (CCS).

RS 211.222.338 - Ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE).

RS 311 - Code pénal suisse (CP).

RS 311.1 - Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs, DPMin).

RS 831.20 - Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI).

RS 341 - Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM).

RS 341.10 - Ordonnance du 21 novembre 2007 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM).

RS 341.14 - Ordonnance du DFJP du 24 septembre 2001 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures.

RS 616.1 - Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu).

Office fédéral de la justice (2008), Directives sur les subventions au sens de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM) et de l'ordonnance d'exécution du 21 novembre 2007 (OPPM).

Conventions et recommandations internationales ou européennes

Recommandation Rec (2008)11 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l'objet de sanctions ou de mesures (adoptée par le Comité des Ministres le 5 novembre 2008, lors de la 1040^{e} réunion des Délégués des Ministres).

Recommandation Rec (2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes (adoptée par le Comité des Ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952^{e} réunion des Délégués des Ministres).

Recommandation Rec (2005)5 du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux droits des enfants vivant en institution (adoptée par le Comité des Ministres le 16 mars 2005 lors de la 919^{e} réunion des Délégués des Ministres).

Règles du 14 décembre 1990 des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté (Règles de la Havane, RH ou RPL).

Convention du 20 novembre 1989 des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant , art. 37 et art. 40.

Autres bases légales

Kinder- und Jugendhilfe - Sozialgesetzbuch - Achtes Buch (SGB VIII; KJHG).

Ministry of children and equality Norway, 8. Regulations of 9 February 1993 concerning supervision of child welfare institutions providing care and treatment.

Message du Conseil fédéral

Conseil fédéral, 81.065 - Message du 28 septembre 1981 relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, FF 1981 III 705.

Interventions parlementaires

08.3797 - Motion von Nationalrätin Galladé Chantal. Erhöhung des Massnahmenalters bei jugendlichen Straftätern. Eingereicht am 11.12.2008.

08.3377 - Postulat von Nationalrätin Amherd Viola. Evaluation Jugendstrafrecht. Eingereicht am 12.06.2008.

07.3849 - Motion von Nationalrat Jositsch Daniel. Geeignete Unterbringungsmöglichkeiten für straffällige Jugendliche. Eingereicht am 20.12.2007.

07.3847 - Motion von Nationalrätin Galladé Chantal. Maximale Altersobergrenze für erzieherische und therapeutische Schutzmassnahmen im Jugenstrafrecht. Eingereicht am 20.12.2007.

07.3692 - Motion von Fraktion der Schweizerischen Volkspartei (Nationalrat). Anpassung des Jugendstrafrechts an heutige Herausforderungen. Eingereicht am 05.10.2007.

07.3665 - Postulat von Galladé Chantal. Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Unterhaltungsmedien. Eingereicht am 04.10.2007.

06.3646 - Postulat von Nationalrätin Amherd Viola. Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention. Eingereicht am 06.12.2006.

03.3298 - Postulat von Nationalrätin Leuthard Doris. Jugendgewalt. Eingereicht am 17.06.2003.

02.3371 - Interpellation von Nationalrat Rossini Stéphane. Beitragsberechtigung von Heimen. Richtlinien des Bundesamtes für Justiz. Eingereicht am 21.06.2002.

01.3411 - Interpellation von Nationalrat Rossini Stéphane. Strukturen für minderjährige Delinquenten. Eingereicht am 22.06.2001.

98.1084 - Einfache Anfrage von Nationalrat Vogel Daniel. Sparmassnahmen im Strafvollzug von Kindern und Jugendlichen. Eingereicht am 16.06.1998.

96.1090 - Einfache Anfrage von Nationalrat Vogel Daniel. Straf- und Massnahmenvollzug gegenüber Minderjährigen. Eingereicht am 01.10.1996.

Bibliographie

Abderhalden S., Ruflin, R. (2003), Gesamtkonzeption Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung im Straf- und Massnahmenvollzug für Kinder und Jugendliche. Schlussbericht, im Auftrag von Bundesamt für Justiz, Unternehmensberatung Viktor Schiess, Aarau.

Aebersold, P., « Ist das Ziel der (Re-)Sozialisierung noch zeitgemäss? » in : Queloz, N. et al. (Hrsg.) (2009), Ist das Ziel der Resozialisierung noch zeitgemäss? Kriminalität, Justiz und Sanktionen, 12(12), Stämpfli Verlag AG, Bern, pp. 17 - 36.

Albus S., Greschke H., Klingler B., Messmer H., Micheel H.G. (2009), Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Band 09. Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung, ISA Planung und Entwicklung GmbH, Münster.

Algemene Rekenkamer (2007), Detention, treatment and follow-up care for young offenders, Nederland.

Arnold C., Huwiler K., Raulf B., Tanner H., Wicki T. (2008), Pflegefamilien- und Heimplatzierungen. Eine empirische Studie über den Hilfeprozess und die Partizipation von Eltern und Kindern, Rüegger, Zürich.

Baas N. J. (2005), The effectiveness of young offender intervention programs and intervention conditions that influence their effectiveness, Summary, Research and Documentation centre, Ministry of Justice, WODC, The Hague (NL).

Baas N.J., Niemeijer E. (1999), Quality systems of the judiciary ; an international survey, Summary, Research and Documentation Centre, Ministry of Justice, PI Research WODC, The Hague (NL).

Beenakkers E.M. Th. (2000), Effectiveness of correctional treatment ; a literature survey, Summary, Research and Documentation Centre, Ministry of Justice, WODC, The Hague (NL).

Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 81.065. Confédération et cantons. Nouvelle répartition des tâches, 5 mars 1984 et 6 mars 1984.

Bundesamt für Justiz (2008), Jugendgewalt. Bericht des Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement vom. 11 April, Bern.

Bundesamt für Justiz (1986), Wie können die Kantone den Bedarf von Einrichtungen des Jugendmassnahmenvollzugs im Rahmen ihrer Planungen nachweisen ? Anleitung zum Vollzug von Art. 3 und 5. des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984, zusammengestellt von der Fachstelle für Heimerziehung, Zürich.

Bundesamt für Statistik (2009), Katalog der Einrichtungen des Freiheitsentzuges. 19. Kriminalität und Strafrecht, Neuenburg.

Buysse W., Dijk B., Abraham M. (2008), Punishing very serious crimes committed by juveniles, Summary, Research and Documentation Centre, Ministry of Justice, DSP-groep, Amsterdam (NL).

Cassée K., Werner K. (2001), Future : Jugendliche in Heimen über sich und ihre Zukunft. Ergebnisse einer explorativen Untersuchung, Hochschule für Soziale Arbeit, Dübendorf.

Colla H.-E., Gabriel T., Millham S., Müller-Teusler S., Winkler M. (Hrsg. / Eds.) (1999), Handbuch Heimerziehung und Pflegekinderwesen in Europa / Handbook Residential and Foster Care in Europe, Neuwied u.a.

Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (2007), Directives-cadre CIIS relatives aux exigences de qualité, 1.12.2005 (état du 13.09.2007).

Conférence latine des Chefs des Départements de justice et police, Concordat du 24 mars 2005 sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands (et partiellement du Tessin).

Conseil fédéral (2008), Rapport du Conseil fédéral sur les subventions. Evaluation des différentes subventions, Berne.

Département fédéral de l'intérieur (2010), Les jeunes et la violence - Programme national de prévention, 11 juin, Berne.

Département fédéral de l'intérieur (2010), Programme national. Protection de la jeunesse face aux médias et compétences médiatiques, 11 juin, Berne.

Département fédéral de l'intérieur (2009), Les jeunes et la violence - pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Leuthard (03.3298) du 17 juin 2003, Amherd (06.3646) du 6 décembre 2006 et Galladé (07.3665) du 4 octobre 2007, Berne.

Département fédéral de l'intérieur (2008), Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Janiak (00.3469) du 27 septembre 2000, Wyss (00.3400) du 23 juin 2000 et Wyss (01.3350) du 21 juin 2001, Berne.

Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.) (2006), Wirkungsevaluation in der Kinder- und Jugendhilfe. Einblicke in die Evaluationspraxis, Pröll Verlag, Augsburg.

Eidgenössische Finanzkontrolle (2009), Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern.

Eijgenraam K., Schouten R., Bartelink C., Hoogendoorn T. (2007), Evaluation project Gearing Methods in the Child Protection System, Summary, Netherlands Youth Institute, Utrecht.

Jordan E., Schone R. (2000), Handbuch Jugendhilfe Planung. Grundlagen, Bausteine, Materialen, Münster.

Frey F. (2008), Chancen und Grenzen von Wirkungsorientierung in den Hilfen zur Erziehung, Deutsche Universitäts-Verlag und VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.

Gabriel T., Keller S., Studer T. (2009), Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Band 03. Wirkungen erzieherischer Hilfen – Metaanalyse ausgewählter Studien, ISA Planung und Entwicklung GmbH, Münster.

Gabriel Th., Stohler R., in : Stein M., Munro E.R. (Hrsg.) (2008), Young People's Transitions from Care to Adulthood. International Research and Practice, Jessica Kingsley Publishers, London and Philadelphia, pp. 197 - 208.

Gabriel Th. (2001), Forschung zur Heimerziehung. Eine vergleichende Bilanzierung in Grossbritannien und Deutschland, Juventa Verlag, Weinheim und München.

Gerull P., Leistungsorientierung, Leistungsbeschreibung und Leistungserfassung - Ansätze für ein Qualitätsmanagement in der stationären Kinder- und Jugendhilfe, in : Schweizerischer Fachverband für Sozial- und Heilpädagogik (Hrsg.) (1998), Qualitätsmanagement. Referate der SVE-Fortbildungstagung 1996, Zürich.

Goderie M., Steketee M., Mak J., Wentink M. (2004), Placement of young people together in custodial institutions, Summary, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht (NL).

Harper G., Chitty C. (2005), The impact of correction on re-offending: a review of « what works ». 3rd ed., commissioned by the Home Office, Development and Statistics Directorate, England.

Heerwaarden Y. van, Hilhorst N., Slabbèrtje A., Hermanns J. (ass.) & Klooster E. (ass.) (2005), Evaluation of the programme used at the juvenile justice institution Den Engh : Social Group Strategy for bringing-up boys, Summary, Research and Documentation Centre, Ministry of Justice, DSP-groep, Amsterdam (NL).

Herrmann F. (1998), Jugendhilfeplanung als Balanceakt. Umgang mit Widersprüchen. Konflikten und begrenzter Rationalität, Neuwied u. Kriftel.

Heuberger B., Grossniklaus P., Raulf B., Widmer R. & Wigger A. (2004), Quality 4 Children : Standards in der ausserfamiliären Betreuung in Europa, Ropress.

Hochstrasser F., Sozialqualität gegen Marktdiktat, in : Schweizerischer Fachverband für Sozial- und Heilpädagogik (Hrsg.) (1998), Qualitätsmanagement. Referate der SVE-Fortbildungstagung 1996, Zürich.

I.C.M., Zonneveld C.A.J.M., Smit H., Regelink M.L., Lakerveld J.A. van (2007), Special places for juvenile frequent offenders : how and where to ? A study on the intervention programmes for juvenile frequent offenders in youth correctional institutions and how follow-up activities relate to these programmes, Summary, Research and Documentation Centre, Ministry of Justice, Plato, Universiteit Leiden, WODC, Leiden (NL).

Keller R., Fabian C., Kaegi U., Hornung R. (2003), Wirksamkeit der Heimerziehung. Entwicklung eines Messinstrumentariums für die geleistete Arbeit in Heimen. Schlussbericht. Bundesamtes für Justiz, Zürich und Basel.

Kuhn A., Vogler F., Steiner S., Dittmann V., Bessler C. (2010), Jungen Menschen und Kriminalität. Les jeunes et la criminalité, Band 27, SAK / GSC, Stämpfli Verlag AG, Bern.

Macsenaere M., Knab E. (Hrsg.) (2004), Evaluationsstudie erzieherische Hilfen (EVAS), Eine Einführung, Lambertus, Freiburg im Breisgau.

Maykus S., Schone R. (Hrsg.) (2010), Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. 3. Vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wiesbaden.

Messmer H., Müller B., Steiner O. (2010), Evaluation Überprüfungsverfahren (Kurzbericht). Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut für Kinder- und Jugendhilfe, im Auftrag vom Bundesamt für Justiz, Basel.

Müller D., Rossi D. (2009), Rückfall nach Massnahmenvollzug. Eine Studie zur Rückfälligkeit von jungen Erwachsenen aus den Massnahmenzentren Arxhof und Uitikon, Niederdorf.

Office fédéral de la justice (2011), Reconnaissance et examen de la reconnaissance d'établissements pour mineurs et jeunes adultes, Département fédéral de justice et police, en vigueur depuis le 1er janvier 2008, Berne.

Office fédéral de la justice (2010), Les peines et mesures en Suisse. Système et exécution pour les adultes et les jeunes: une vue d'ensemble, Département fédéral de justice et police DFJP, Berne.

Office fédéral de la justice (2009), Brève information sur les projets pilotes en cours et achevés dans le domaine de l'exécution des peines et mesures en Suisse, Unité Exécution des peines et mesures, Berne.

Office fédéral de la justice (2008), Conditions posées à la reconnaissance du droit aux subventions des établissements d'éducation au sens de la LPPM, janvier, Berne.

Office fédéral de la justice (2008), Aide-mémoire « Planification cantonale », Berne.

Office fédéral de la justice (2007), Violence des jeunes. Ampleur, causes et mesures envisageables, Berne.

Office fédéral de la justice (2007), Système de forfait pour les subventions d'exploitation. Rapport, Berne.

Office fédéral de la police fedpol (2009), Résultats de l'enquête effectuée auprès des cantons concernant les jeunes multirécidivistes. Rapport, Berne.

Office fédéral de la police fedpol (2009), Statistique policière de la criminalité SPC. Statistique suisse des stupéfiants. Publication de l'Office fédéral de la police, juillet, Berne.

Pflegerl J., Viertelmayr A., Zottl C. (2007), Gemeinsam über Qualität nachdenken : Ein Leitfaden zur Reflexion über den Prozess der Fremdunterbringung. EQUAL Entwicklungspartnergemeinschaft Donau.

Piller E.M., Niederöst S. (2003), Ausmass und Entwicklung von Fremdplatzierungen in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme der Anzahl Kinder und Jugendlichen in stationären Einrichtungen. Fachhochschule Nordwestschweiz, Departement Soziale Arbeit, Basel.

Poppel J.W.M.J., Pranger R., Veenma K.S., Bruinsma M.Y., Boekhoorn P., Haaf J. van (medew.), Abu Ghalzahleh, N. (medew.) (2005), Evaluation Juvenile Case consultation, Summary, Research and Documentation Centre, Ministry of Justice, IVA beleidsonderzoek en advies, Universiteit Tilburg, BBSO, Tilburg (NL).

Queloz N. et al. (Hrsg.) (2009), Ist das Ziel der Resozialisierung noch zeitgemäss? Kriminalität, Justiz und Sanktionen, 12(12), Stämpfli Verlag AG, Bern.

Queloz N., Bütikofer Repond F., Pittet D., Brossard R., Meyer-Bisch B. (Editeurs) (2005), Délinquance des jeunes et justice des mineurs. Les défis des migrations et de la pluralité ethnique, Staempfli Editions SA, Berne.

Schmid, M. (2008), Psychische Gesundheit von Heimkindern. Eine Studie zur Prävalenz psychischer Störungen in der stationären Jugendhilfe, Juventa, Weinheim und München.

Schmidt M.H. (2000), Neues für die Jugendhilfe ? Ergebnisse der Jugendhilfe-Effekte-Studie, Deutscher Caritasverband e.V, Freiburg.

Schrödter M., Ziegler H. (2009), Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Band 02. Was wirkt in der Kinder- und Jugendhilfe ? Internationaler Überblick und Entwurf eines Indikatorensystems von Verwirklichungschancen, ISA Planung und Entwicklung GmbH, Münster.

Stohler R. (2006), Berufliche und soziale Integration ehemaliger Klientinnen und Klienten der Lernstatt Känguruh. Studie im Auftrag der « Lernstatt Känguruh », Pädagogisches Institut, Zürich.

Thiersch H., Baur D., Finkel M., Hamberger M. (1998), Leistungen und Grenzen von Heimerziehung (JULE). Ergebnisse einer Evaluationsstudie stationärer und teilstationärer Erziehungshilfen, im Auftrag des Evangelischen Erziehungsverbandes, Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln.

Titus S. (Hrsg.) (1997), Jugendhilfeplanung. Ergebnisse einer bundesweiten Untersuchung, Verlag Hohengehren, Baltmannsweiler.

Tönis I.C.M., Zonneveld C.A.J.M., Smit H., Regelink M.L., Lakerveld J.A. van (2007), Special places for juvenile frequent offenders : how and where to ? A study on the intervention programmes for juvenile frequent offenders in youth correctional institutions and how follow-up activities relate to these programmes, Summary, Research and Documentation Centre, Ministry of Justice, Plato, Universiteit Leiden, WODC, Leiden (NL).

United States General Accounting Office (2000), Foster Care : HHS Should Ensure That Juvenile Justice Placements Are Reviewed. Washington, GAO.

United States Government Accountability Office (2009), Juvenile Justice : Technical Assistance and Better Defined Evaluation Plans Will Help Girls Delinquency Programs. Washington, GAO.

United States Government Accountability Office (2009), Juvenile Justice : DOJ Is Enhancing Information on Effective Programs, but Could Better Assess the Utility of This Information. Washington, GAO.

Veldt M.C.A.E. van der, Campbell E.E. (2009), Evaluation of the Individual Process Ward for juvenile offenders who are not suitable for group treatment, Summary, Research and Documentation Centre, Ministry of Justice, PI Research WODC, Duivendrecht (NL).

Wolf K. (2009), Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Band 04. Metaanalyse von Fallstudien erzieherischer Hilfen hinsichtlich von Wirkungen und « wirkmächtigen » Faktoren aus Nutzersicht, ISA Planung und Entwicklung GmbH, Münster.

Communiqués, articles de presse ou de revue

Bessler C., Eschmann S., Monteverde D., Best Th., Czuczor T., Aebi M., Steinhausen H.C. (2010), Die Befunde jugendstrafrechtlicher Gutachten – eine Herausforderung für die Gesellschaft, Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie, 1, pp. 3 - 20.

Brunschwig F. (2009), « Le délicat pari de la réintégration », in : 24 Heures, 23 février.

Bütikofer Repond F., Queloz N. (2004), « Les principales caractéristiques de la nouvelle loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs », in : ZStrR – Band / Tome 122, pp. 5 – 30.

Gatti U., Tremblay R.E., Vitaro F. (2009), « Latrogenic effect of juvenile justice », in : Journal of Child Psychology and Psychiatry, 50(8), pp. 991-998.

Huwiler K. (2006), « Le placement dans une famille d'accueil ou dans un foyer exige beaucoup de la part des professionnels », in : Sécurité Sociale CHSS, 05 / 2006, pp. 255-259.

Interviews Express Mireille Reymond Présidente au Tribunal des Mineurs, « Il manque des institutions pour mineurs », in : 24 heures, 11 février 2010.

Kalbermatter Redmann B. (2006), « Subventionsberechtigung von Erziehungseinrichuntungen. Rückblick auf ein Jahr mit der neuen Überprüfungspraxis », in : Info Bulletin, 1 / 2006.

Mansour F. (2010), « A Genève, la détention des mineurs sera auscultée par quatre experts », in : Le Temps, 15 février.

Mathis N. (2010), « Mineurs en difficulté placés en institution. Un projet pilote national livre des enseignements utiles », in : Bulletin Info, 1 / 2010.

Office fédéral de la justice (2011), « Subventions à l'exécution des peines et des mesures : le Conseil fédéral précise l'ordonnance », in : Communiqué de presse, 19.10.2011.

Rumo Wettstein C. (2009), « Nützliche Standards - nicht nur beim Thema « Gewalt ». Qualitätsstandards anerkannter Erziehungseinrichtungen », in : Info Bulletin, 2 / 2009.

Sécurité sociale, Dossier sur les jeunes et la violence, OFAS, CHSS 3 / 2009.

Tanner H. (1992), « Effekte des Massnahmenvollzuges bei besonders erziehungsschwierigen Jugendlichen in der Schweiz : Überblick über Ergebnisse der Längsschnittuntersuchung », in : Kriminologisches Bulletin, 18(1-2), pp. 53 - 102.

Tanner H. (1992), « Konzept der Untersuchungen über Wirkungen des Massnahmenvollzuges bei besonders erziehungsschwierigen Jugendlichen der Schweiz », in : Kriminologisches Bulletin, 18(1-2), pp. 7 - 28.

Ulrich P., Kalbermatter Redmann B. (2010), « Une procédure jugée pertinente mais perfectible. Une évaluation scientifique visant à déterminer si la procédure d'examen des établissements d'éducation reconnus donne satisfaction a été réalisée », in : Info bulletin, 2 / 2010

Unterschiedliche Rückfallquoten bei jungen Straftätern. Positiver Einfluss von Lehre und Anlehre während des Massnahmenvollzugs, in : Neue Zürcher Zeitung, 13.07.2009.

Sites internet

www.bj.admin.ch

www.integras.ch

www.sodk.ch

www.wirkungsorientierte-jugendhilfe.de/

Annexe 2 Personnes interrogées

- *Personnes interrogées par le Contrôle fédéral des finances dans le cadre d'un entretien*

Aebischer Mirjam, INTEGRAS – Fachverband für Sozial- und Sonderpädagogik, Geschäftsführerin

Blülle Stefan, Amt für Kindes- und Jugendschutz des Kt. Basel-Stadt, Abteilung Kindes- und Jugendschutz, Leiter

Burkhard Beat, Staatsanwaltschaft, Kanton Basel-Stadt, Leitender Jugendanwalt

Clerc Michel, Service de protection de la jeunesse - Vaud, Unité UPPEC, Chef

Favez Marc, Service de protection de la jeunesse - Vaud, Unité USM, Chef

Gabriel Thomas, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Leiter Forschung und Entwicklung, Soziale Arbeit

Hafner Ruedi, Erziehungsdepartement des Kt. Basel-Stadt, Abteilung Jugend- und Familienangebote, Fachstelle Jugendhilfe, Leiter

Huwiler Kurt, Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime, Leiter Produkte- und Angebotsentwicklung

Kaetzke Philomela, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Forschung und Entwicklung, Soziale Arbeit

Kalbermatter Redmann Béatrice, Office fédéral de la justice, Unité Exécution des peines et des mesures, Collaboratrice scientifique

Keller Samuel, Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Forschung und Entwicklung, Soziale Arbeit

Kliem Otto, Kalchrain Massnahmenzentrum für junge Erwachsene, Direktor

Laghnimi Abderrahim, Service de protection de la jeunesse - Vaud, Unité logistique et finances, Chef

Langenberger Muriel, Office fédéral des assurances sociales, Secteur Questions Enfance, Jeunesse et Vieillesse, Responsable

Lavanchy Philippe, Service de protection de la jeunesse - Vaud, Chef de Service

Messmer Heinz, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Kinder- und Jugendhilfe, Dozent

Pfleger Anton, Kanton Obwalden, Sicherheits und Justizdepartement, Sozialamt, Leiter

Pisani Jean-Claude, Service de protection de la jeunesse - Vaud, Unité UPPEC, Adjoint financier

Queloz Nicolas, Université de Fribourg, Chaire de droit pénal et de criminologie, Professeur Ordinaire

Rumo Wettstein Cornelia, Office fédéral de la justice, Unité Exécution des peines et des mesures, Collaboratrice scientifique

Schmid Marc, Kinder- und Jugendpsychiatrische Klinik (KJPK) und Poliklinik, Koordinator MAZ-Studie

Tacchini Claude, Office fédéral de la justice, Unité Exécution des peines et des mesures, Collaboratrice scientifique

Troxler Walter, Office fédéral de la justice, Unité Exécution des peines et des mesures, Chef

Vollmer Thomas, Office fédéral des assurances sociales, Secteur Questions Enfance, Jeunesse et Vieillesse, Chef de projet

- *Autres personnes contactées / rencontrées par le Contrôle fédéral des finances*

Bührer Marie-Josée, Kalchrain Massnahmenzentrum für junge Erwachsene, Leiterin Lehrlingsheim

Fierz Regula, Office fédéral de la justice, Unité Exécution des peines et des mesures, Collaboratrice scientifique

Malär Armin, Kalchrain Massnahmenzentrum für junge Erwachsene, Erziehungsleitung

Mathis Natascha, Office fédéral de la justice, Unité Exécution des peines et des mesures, Collaboratrice scientifique

Peter Gabriela, e&e, entwicklung und evaluation, Geschäftsführerin

Robatti Mancini Vanessa, Office fédéral de la statistique, Section Criminalité et droit pénal, Justice mineurs / Aide aux victimes, Cheffe de groupe

Schuler Thomas, Responsable du domaine Politique en faveur des personnes handicapées, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Stauffer Philippe, Office fédéral des statistiques, Section Criminalité et droit pénal, Chef de section a.i.

Sutter Heinz, Office fédéral de la justice, Domaine de direction Droit pénal, Suppléant du Chef de domaine et conseiller scientifique

Les personnes ayant participé aux entretiens semi-structurés (module 2) et aux groupes de discussion (module 4) réalisés par le bureau d'étude *socialdesign* ne sont pas répertoriées, afin de garantir leur anonymat :

- Cinq représentants d'offices cantonaux de liaison, dix représentants d'instances de placement civiles ou pénales et huit directeurs d'établissements non reconnus par l'Office fédéral de la justice ont participé à un entretien dans le cadre du module 2.
- Treize représentants d'offices cantonaux de liaison et treize directeurs d'établissements reconnus par l'Office fédéral de la justice ont participé aux groupes de discussion du module 4.

Annexe 3 Description des facteurs de succès des mesures éducatives selon diverses études empiriques

Insgesamt wurden von der EFK 29 wissenschaftliche Studien berücksichtigt, um die Hauptwirkfaktoren für erfolgreiche Erziehungsmassnahmen zu identifizieren (die Studien sind im Anhang 1 erwähnt). Acht Studien stammen aus der Schweiz, elf aus Deutschland, eine aus England, sechs aus den Niederlanden und eine aus den Vereinigten Staaten. Eine Studie vereint Erkenntnisse aus Erhebungen in mehreren europäischen Staaten. Der grossmehrheitliche Teil wurde in den letzten zehn Jahren publiziert, lediglich drei Studien wurden in der Zeit zwischen 1990 und 2000 erarbeitet. Elf Studien befassen sich ausschliesslich mit der Wirksamkeit von Massnahmen für junge Straftäter und Straftäterinnen und machen keine Aussagen zu den Massnahmen für zivilrechtlich platzierte Personen. Sechs Studien verwenden qualitative Methoden, acht verbinden qualitative und quantitative Methoden, drei Studien verwenden quantitative Methoden und sechs Studien können als systematische Reviews bezeichnet werden. Zudem wurden auch internationale Standards zur Qualitätssicherung in der Jugendhilfe, wie « Quality4Children » berücksichtigt, da diese auf Basis von wissenschaftlichen Untersuchungen erarbeitet wurden. Zwei Studien weisen ein Experimentaldesign auf, sechs Studien verfügen über ein Längsschnittdesign, zwei Studien verfügen über ein Längs-, Querschnittdesign und sechs Studien weisen ein Querschnittdesign auf. Die Studien basieren mehrheitlich auf einer prospektiven Untersuchungsanordnung, wobei einzelne Studien auch eine retrospektive Untersuchungsanordnung aufweisen. Die Bedeutung der Wirkfaktoren wird nachstehend erläutert :

Wirkfaktoren der Strukturqualität

1. In Bezug auf die **Integration der Einrichtung in das soziale Umfeld**, die in zwei Studien als Einflussfaktor identifiziert wird, wird auf zwei Aspekte verwiesen, welche die Effekte der Hilfen zur Erziehung positiv beeinflussen. Zum einen zeigt sich, dass junge Menschen in stationären Massnahmen, die ausserhalb der Einrichtungen Schulen besuchen, eine Selbstwertsteigerung erfahren. Zum anderen sind ein positives Erscheinungsbild und ein guter Ruf (Aufklärungs- und Informationsarbeit sowie Engagement im Gemeinwesen) wichtig für die Vertrauensbildung zwischen der Einrichtung und der allgemeinen Öffentlichkeit. Ein positives Image der Institution wirkt sich wiederum günstig auf die Jobsuche der Jugendlichen aus.
2. In fünf von 29 Studien werden **ausreichende (materielle) Ressourcen** als zentraler Wirkfaktor ausgewiesen. Dabei wird vor allem darauf verwiesen, dass ein Heim mit ausreichend materiellen und personellen Ressourcen einen starken positiven Einfluss auf die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen hat. Die Klienten sollen in angemessenen Lebensverhältnissen betreut werden, das heisst der Lebensstandards vermag die Bedürfnisse der Kinder zu befriedigen. Es müssen ausreichend Ressourcen und Personal zur Verfügung gestellt werden, um sicherzustellen, dass die Eingriffe in das Leben der Jugendlichen sinnvoll sind.
3. Zudem wird in drei Studien darauf hingewiesen, dass die **Arbeitsqualität im Heim** einen Einfluss hat auf den Erfolg der Hilfen zur Erziehung. Dazu ist eine ausgewogene Aufgaben- und Ressourcenplanung zentral. Sind Aufgaben und Ressourcen nicht ausgewogen, nimmt die Anzahl der Fachkräfte zu, die unter hohem zeitlichen Druck stehen, zur Erledigung ihrer Aufgaben Regeln verletzen müssen oder verstärkt darüber nachdenken, sich eine neue Arbeitsstelle zu suchen.

4. In einer Studie wird darauf hingewiesen, dass ein **Qualitätsmanagement durch Leistungsvereinbarung und Leistungsmessung** einen positiven Einfluss hat auf die Wirksamkeit der Hilfen zur Erziehung. Zudem zeigte sich in zwei Studien, dass Heimverläufe bei der Einhaltung von Mindeststandards erfolgreicher verlaufen als ohne. Durch das Setzen von Standards für die Struktur- und Prozessqualität lässt sich die Ergebnisqualität positiv beeinflussen. Die Einhaltung fachlicher Qualitätsstandards wirkt sich positiv aus, werden hingegen Standards nicht eingehalten, scheitern zwei Drittel der Fälle.

5. Die **Professionalität im Heim** wird in zwei Studien als Wirkfaktor identifiziert. Therapeutische und klinische Professionalität erhöhen die Effekte der Hilfen zur Erziehung. Zudem wird in einer Studie darauf hingewiesen, dass professionelles Arbeiten in Heimen die Wahrscheinlichkeit positiver Auswirkungen bzw. eine erfolgreiche Entwicklung bei den Kindern und Jugendlichen fördert. Die Massnahmen und Sanktionen sollen auf Interventionsmethoden beruhen, die erprobten fachlichen Standards entsprechen. Die Methoden sind unter Berücksichtigung von Forschungsergebnissen und professionellen Standardverfahren auf dem Gebiete der Sozialarbeit, der Jugendfürsorge sowie verwandter Tätigkeitsfelder zu entwickeln.

   Zur Professionalität im Heim werden fünf Unterkategorien definiert, die detailliert darüber Auskunft geben, welche Aspekte der Professionalität einen Einfluss haben auf den Erfolg der Hilfen zur Erziehung.

   5.1. Die **Ausbildung der Pädagoginnen und Pädagogen** wird in acht von 29 Studien als ein zentraler Wirkfaktor für den Erfolg von Erziehungsmassnahmen identifiziert. Therapeutische und klinische Professionalität steigert die Effekte der Hilfen zur Erziehung. Daher machen die Autoren der Studien darauf aufmerksam, dass eine stärkere sozialpädagogische Professionalität die Wirksamkeit der Hilfen positiv beeinflusst. Zudem zeigte sich in einer Studie, dass eine multiprofessionelle Teamzusammensetzung ergänzend und bereichernd sein kann.

   5.2. In drei Studien wird darauf hingewiesen, dass eine **fachlich-reflexive Ziel- und Handlungskonzeption der Mitarbeitenden** einen positiven Einfluss auf die Wirksamkeit der Hilfen hat. Reflexionsmöglichkeiten im Team, das heisst die Möglichkeit sich mit den Kollegen über die pädagogische Arbeit auszutauschen, und regelmässige Supervision sind dafür eine Voraussetzung. Auch regelmässige Fortbildungen der Fachkräfte, in denen sie die Möglichkeit haben, ihre praktische Arbeit zu reflektieren, sind zentral.

   5.3. Zudem sind **verbindliche Verfahrensregeln** ein wichtiger Punkt für den Erfolg von Hilfen, worauf drei Studien hinweisen. Damit ist gemeint, dass zeitaufwändige Verwaltungsangelegenheiten gut organisiert und vereinfacht werden, wodurch mehr Zeit für sozialpädagogisch relevante Tätigkeiten bleibt. Wichtig sind entlastende und klare Abläufe in der Gruppe. Es bedarf allgemeinen Regelungen und institutionellen Strukturen, die für die Betroffenen nachvollziehbar und transparent sind.

   5.4. **Professionelle Autonomie** wird in zwei Studien als Wirkfaktor identifiziert. Autonomie ermöglichende Arbeitsstrukturen sollen daher gefördert werden, das heisst die fallverantwortlichen Fachkräfte haben die Möglichkeit, mitzubestimmen und ihre professionellen Kompetenzen und Überzeugungen in ihren Organisationen einzubringen.

Wirkfaktoren der Prozessqualität

1. In zwei der 29 Studien wird die **Qualität der Hilfeplanung** als wichtiger Einflussfaktor eruiert. Eine qualifizierte Planung sowie die regelmässige Überprüfung des Hilfeprozesses im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte beeinflusst den Effekt der Hilfen positiv. Es zeigt sich zudem, dass ein Betreuungsplan, der während des gesamten ausserfamiliären Betreuungsprozesses weiterentwickelt und durchgeführt wird, einen positiven Einfluss auf den Effekt der Hilfe hat. Dieser Entwicklungsplan soll den Entwicklungsstand des Kindes definieren, Ziele und entsprechende Massnahmen setzen sowie klarstellen, welche Ressourcen nötig sind, um die Gesamtentwicklung des Kindes zu unterstützen. Er dient als Leitfaden bei Entscheidungen während der gesamten Dauer der Platzierung.

   1.1. Eng verbunden mit der Qualität der Hilfeplanung ist der Wirkfaktor **Exakte Diagnose im Vorfeld einer Platzierung**, der in ca. in einem Viertel der Studien als zentraler Wirkfaktor identifiziert wurde. Dabei hat sich gezeigt, dass eine zu wenig differenzierte Analyse der Problemlagen der Kinder und Jugendlichen vor dem Eintritt in eine Erziehungseinrichtung dazu führen kann, dass die Kinder und Jugendlichen in einer unpassenden Einrichtung platziert werden, was sich wiederum negativ auf die Wirksamkeit einer Hilfe auswirkt. Eine möglichst genaue Diagnose im Vorfeld der Platzierung wird als Basis für eine erfolgreiche Intervention angesehen. Zentral ist dabei ein professionelles und systematisches Fall – und Kontextverständnis. Eine Nichtbeachtung von Bewältigungsressourcen, im Rahmen der Vorabklärung (eine falsche oder unexakte Diagnose) ohne Einbezug der Jugendlichen hat negative Effekte auf die Entwicklung des Kindes. Die Verhängung und Durchführung von Sanktionen oder Massnamen muss dem Wohl der Jugendlichen dienen, sowie das Alter, die körperliche und geistige Gesundheit, den Reifegrad, die Fähigkeiten und die persönliche Situation berücksichtigen (Grundsatz der Individualisierung), was gegebenenfalls anhand von psychologischen oder psychiatrischen Gutachten oder von Gutachten zum sozialen Umfeld nachzuweisen ist. Daher stellt ein professionell gestalteter Entscheidungsfindungsprozess die bestmögliche Betreuung des Kindes sicher.

   1.2. Weiter spezifiziert wird die Qualität der Hilfeplanung auch durch den Wirkfaktor **Formulieren von Erziehungszielen und deren Überprüfung während den Hilfen zur Erziehung**, der in vier von 29 Studien als zentraler Einflussfaktor identifiziert wird. Wenn keine Erziehungsziele formuliert werden, hat dies einen negativen Einfluss auf den Effekt der Hilfen. Ein Betreuungsplan definiert den Entwicklungsstand des Kindes, formuliert Ziele und Massnahmen und stellt klar, welche Ressourcen nötig sind, um die Entwicklung des Kindes zu unterstützen. Es wird betont, dass die soziale Diagnose ein fortlaufender Prozess ist, bei dem Annahmen und Erkenntnisse über den jeweiligen Fall immer wieder geprüft und gegebenenfalls revidiert werden müssen. In einer Studie wird empfohlen, die Entwicklung des Kindes alle sechs Monate zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die formulierten Ziele und Massnahmen nach wie vor den Bedürfnissen der betroffenen Personen entsprechen.

2. Die **Kommunikation zwischen den involvierten Stellen (zwischen einweisenden Stellen und Hilfeinstitutionen)** wird in vier Studien als Einflussfaktor genannt. Wenig Information der einweisenden Behörden über das Heim sowie wenig Information des Heimes über den Jugendlichen, werden als Faktoren eruiert, die einen negativen Einfluss haben auf die Wirksamkeit der Fremdplatzierung. Es ist zentral, dass alle Parteien, die direkt an einer

Fremdplatzierung beteiligt sind, zusammen arbeiten und ihre jeweiligen Fachkenntnisse nutzen. Alle Beteiligten sollten über alle relevanten Informationen über den Entscheidungsprozess verfügen und diese austauschen. Zudem wird darauf hingewiesen, dass die Aufteilung von Aufgaben zwischen Behörde und Fremdunterbringungseinrichtungen transparent und einvernehmlich getroffen werden sollte. So können etwa Teile der Familienarbeit sinnvoll zwischen Einrichtung und behördlicher Jugendarbeit aufgeteilt werden.

3. In vier Studien wird darauf hingewiesen, dass die **Kommunikation zwischen den betroffenen Personen (Eltern, Klienten, Geschwister und Betreuenden aus der Einrichtung und den einweisenden Stellen)** ein Erfolgsfaktor darstellt. Die Zusammenarbeit zwischen Familie und Heim sowie einweisenden Stellen ist zentral für den Erfolg der Hilfen. Dabei sollte auch das Kind sinnvoll in den Kommunikationsprozess miteinbezogen werden. Zudem ist es wichtig, dass die betroffene Person sowie deren Familie während dem Entscheidungsprozess unterstützt werden. Eine angemessene Kommunikation und der Informationsaustausch sind beim Eintritt, während dem Aufenthalt und auch beim Austritt zentral. Die Kommunikation soll auf verständliche und angemessene Weise geführt werden und der Verpflichtung der zuständigen Behörde, den jugendlichen Straftätern und deren Eltern den Inhalt sowie die Zielsetzungen der Rechtsvorschriften über die Sanktionen oder Massnahmen ausserhalb des Freiheitsentzugs zu erläutern, Rechnung tragen. Insgesamt fällt auf, dass eine gute Kooperation der an der Erziehungshilfe beteiligten Personen für den Erfolg entscheidend ist.

4. In vier Studien wird verdeutlicht, dass **Interventionen, die auf ein breites Methodenspektrum zurückgreifen**, wirksamer sind als eindimensionale Programme. Die Flexibilität der Methoden ist ein zentraler Faktor für wirksame Hilfen, da für den Aufbau von Ressourcen ein breites und umfassendes Methodenspektrum förderlich ist. Zudem ist ein breites Methodenspektrum am besten geeignet, um die individuellen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen zu behandeln.

5. In ca. einem Sechstel der Studien zeigt sich, dass der **pädagogische Ansatz der Intervention** einen Einfluss hat auf die Wirksamkeit der Hilfen. Offenbar sind pädagogische Angebote innerhalb einer Institution, welche die folgenden Kriterien erfüllen, zentral für einen erfolgreichen Verlauf. Eine vollständige Delegation an spezialisierte Hilfen ausserhalb einer Institution, wie externe psychologische Betreuung, wirkt sich dagegen negativ auf den Verlauf der Hilfen zur Erziehung aus.

   5.1. In zehn der 29 Studien wird darauf hingewiesen, dass die **Interventionen auf den Bedarf der Adressaten ausgerichtet** sein sollten. Ein den individuellen Ressourcen und Interessen der Jugendlichen entsprechendes Angebot kann die Motivation und Zielstrebigkeit der betroffenen Person fördern.

6. Die Resultate von fünf Studien verdeutlichen des Weiteren, dass **kognitiv-behaviorale Massnahmen** (wie z.B. Aggressionstrainings) im Vergleich zu anderen Therapiemethoden am effektivsten sind und insbesondere bei jungen Straftätern rückfallvermeidend wirken. Meta-Analysen zeigen, dass kognitiv-behaviorale Massnahmen zu einer Reduktion der Rückfallraten von bis zu 15% führen können, während andere Massnahmen weniger effektiv sind.

   6.1. Zudem wird in vier Studien darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer pädagogischen Intervention das **Selbstvertrauen der Kinder gestärkt werden** soll. Dabei geht es darum, die Fähigkeit zur Selbstsorge sowie die Selbstbestimmung zu fördern. Es zeigt

sich, dass ein stabiles Selbstwertgefühl sowie die Fähigkeit, eigene Wünsche und Bedürfnisse zu artikulieren, einen positiven Effekt auf die Wirksamkeit einer Hilfe hat sowie die Fähigkeit zur Selbstbestimmung fördert. Eine einseitig auf Defizite und Problemlagen fokussierte Herangehensweise wirkt sich hingegen negativ auf den Erfolg einer Erziehungsmassnahme aus.

7. In elf Studien wird darauf hingewiesen, dass die **Dauer der Hilfegewährung** einen entscheidenden Einfluss hat auf die Wirksamkeit der Erziehungsmassnahmen. Neben dem Inhalt der entsprechenden Massnahme ist gemäss diesen Resultaten auch die Dauer ein zentraler Wirkfaktor. In einer Studie wird präzisiert, dass die Dauer und Intensität einer Massnahme, entsprechend dem Inhalt, in einem mehr oder weniger proportionalen Verhältnis zur Art, Komplexität und Intensität des Problems der Kinder oder Jugendlichen stehen sollte. Längere Massnahmen tragen eher dazu bei, dass die vereinbarten Ziele erreicht werden. In einer Studie wurde verdeutlicht, dass bei Heimen die Effekte in der zweiten Hälfte der Hilfe eine klare Steigerung gegenüber der ersten Hälfte zeigen und diese im dritten Jahr nochmals erheblich ansteigen. Eine längere Hilfe impliziert auch eine intensivere Zusammenarbeit mit den Eltern, was wiederum den Erfolg der Hilfe positiv beeinflusst. Eine Studie zur Rückfälligkeit von jungen Straftätern zeigt zudem, dass ehemalige Bewohner einer Erziehungseinrichtung, die mindestens zwei Jahre in der Massnahme verblieben, signifikant weniger rückfällig wurden, als Kurzaufenthalter bis zu 6 Monaten. Bei einer frühzeitigen Beendigung einer Hilfe kann hingegen kein positiver Effekt beobachtet werden. In einer Studie wird darauf hingewiesen, dass Hilfen, die weniger als ein Jahr dauern, sogar kontraproduktiv wirken. Diese Aussage wird jedoch in einer aktuelleren Studie relativiert. Bei vorzeitiger Beendigung von Hilfen konnten aber im Hinblick auf Ressourcenaufbau und Defizitabbau keine Effekte erzielt werden. Wenn die Hilfe höchstens ein Jahr läuft, dann sind bei 61% der Hilfen schwierige Verläufe zu sehen, hingegen nur für 22% der Fälle, wenn die Hilfe über ein Jahr dauert. Eine Verschlechterung der Ressourcen und mehr Defizite im ersten Jahr können jedoch auch auf eine Fehlplatzierung hinweisen.

8. Die **Stabilität der Platzierung** wird in drei Studien als Wirkfaktor identifiziert. Viele Veränderungen in den pädagogischen Lebensgemeinschaften wirken sich negativ auf den Erfolg aus. Je mehr Beziehungsabbrüche und gescheiterte Hilfen in der Vorgeschichte, desto schlechter ist die Wirksamkeit der aktuellen Jugendhilfemassnahme. Zudem geht die Zahl der Beziehungsabbrüche mit einer höheren Delinquenz auf dem weiteren Lebensweg einher. Wechsel in andere Hilfen oder veränderte Hilfeformen - so genannte « Hilfekarrieren » -, wirken sich ebenfalls negativ auf die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen aus.

9. Zentral ist zudem, dass die Kinder und Jugendlichen während der Massnahme **schulische und berufliche Entwicklungsmöglichkeiten** haben, was in sechs Studien als Wirkfaktor ausgewiesen wird. Die Unterstützung im schulischen Bereich sowie bei der beruflichen Qualifikation hat einen positiven Effekt auf die Wirksamkeit einer Hilfe.

10. In drei Studien wird darauf hingewiesen, dass auch die **Freizeitgestaltung** einen Einfluss hat auf das Gelingen einer Massnahme. Für den Erfolg einer Hilfe ist es gemäss diesen Studien wichtig, dass die empfundene Lebensqualität hoch ist. Dies kann erreicht werden durch abwechslungsreiche Angebote zur Freizeitgestaltung oder gemeinsame Urlaube. Daher sollte eine aktive Urlaubs- und Freizeitgestaltung in- und ausserhalb der Einrichtung gefördert werden.

11. Die **Beziehungsqualität im Heim** (Vertrauen zwischen den Klienten und den Betreuenden) wird über als einem Drittel der Studien als Wirkfaktor identifiziert. Gemäss diesen Studien ist es wichtig, dass die Fachkräfte als vertrauenswürdige Kooperationspartner wahrgenommen werden, die genügend Zeit haben, um Sicherheit und Obhut zu gewährleisten. Offenbar ist es zentral, dass ein tragfähiges Vertrauensverhältnis zu den zuständigen Sozialarbeitenden aufgebaut werden kann. Für den oft langsamen Vertrauensaufbau braucht es Zeit. Daher ist es zentral, dass die Professionalität im Heim (siehe Strukturqualität) vorhanden ist und hohe Fluktuationsraten vermieden werden. In einer Studie wird zudem darauf hingewiesen, dass neben persönlichen Aspekten auch demographische Aspekte wie Gender, Alter und Rasse der Betreuenden wesentlichen Einfluss auf die Beziehungsqualität haben. Der positive Einfluss steigt, wenn sich diese Merkmale zwischen betreuender und betreuter Person angleichen.
12. Zudem hat die **Beziehungsqualität im Heim** (Teamklima) einen positiven Einfluss auf die Handlungssicherheit der Fachkräfte und deren Zufriedenheit (das führt wiederum zu funktionierenden Informationsflüssen etc.). Einen negativen Einfluss auf die Wirksamkeit von Hilfen zur Erziehung haben hingegen Teamstrukturen mit mangelnden internen Absprachen und Konsistenz. Auf diesen Zusammenhang wird in drei Studien hingewiesen.
13. Die Resultate aus sechs Studien verdeutlichen, dass die **Stärkung von sozialen Bezügen ausserhalb und innerhalb der Institution** einen positiven Einfluss auf die Wirksamkeit von Hilfen zur Erziehung hat. Einen negativen Einfluss hat hingegen die Abwertung der bisherigen Lebensorte und der dort wichtigen Menschen. Für den Erfolg einer Hilfe ist es wichtig, dass Lernerfahrungen aus Feldern ausserhalb der Jugendhilfeeinrichtung (Peergroup) berücksichtigt und nicht abgewertet werden. Zentral ist eine bewusste Gestaltung der Beziehungen zu anderen Jugendlichen. Wichtig sind daher von der Institution geschaffene Möglichkeiten und Räume, damit die Freundschaften und Beziehungen zum (früheren) sozialen Umfeld gepflegt werden können. Dadurch kann auch eine Ressourcenmobilisierung erzielt werden. Bei der Durchführung von ambulanten Sanktionen oder Massnahmen sind die bestehenden konstruktiven sozialen Netzwerke der Jugendlichen und die Beziehungen zu ihren Familien soweit wie möglich zu berücksichtigen.

    13.1. In vier Studien wird verdeutlicht, dass die **Beziehung zur Familie** gestärkt werden soll, weil sich dies positiv auf den Erfolg einer Massnahme auswirkt. Der Umgang mit den Eltern ist auch auf die Funktionserhaltung des erweiterten elterlichen Subsystems ausgerichtet und sollte eine Regelung der Besuche der Familie während des Aufenthalts beinhalten.

14. Die **Partizipation der Eltern** wird in neun Studien als wichtiger Einflussfaktor identifiziert. Für eine erfolgreiche Massnahme ist der sinnvolle Einbezug der Eltern in den Erziehungsprozess wichtig. Eltern können die Erziehung und Entwicklung ihres Kindes im Heim aktiv unterstützen. Daher sollten regelmässige Gespräche zwischen Fachkraft und Eltern stattfinden und Eltern sollen am Prozess der Hilfeentscheidung und Auswahl der Einrichtung beteiligt sein, abgesehen von den Fällen, in denen dies nicht dem Wohl der Jugendlichen dient. Für einen positiven Ausgang ist die Kooperation mit den Eltern bedeutsam, ihr Gewicht tritt aber hinter der Rolle der Kooperation mit dem Kind deutlich zurück.
15. In acht Studien werden die **Partizipationsrechte der Kinder und Jugendlichen im pädagogischen Alltag** als zentraler Wirkfaktor angesehen. Insbesondere die

Kooperationsbereitschaft der Kinder und Jugendlichen wird in erster Linie nicht von der Beteiligung in den Hilfeplanprozessen befördert, sondern von den Partizipationsmöglichkeiten im pädagogischen Alltag. Ausserdem zeigt sich ein positiver Einfluss der institutionellen Beteiligungsmöglichkeiten, wie die Mitbestimmung bei den Regeln des Zusammenlebens, auf die Wirksamkeit der Hilfen. Die Studien verdeutlichen, dass ein *Empowerment* der betroffenen Personen einen positiven Effekt hat auf die Wirkung der Hilfen, hingegen können negative Auswirkungen beobachtet werden, wenn eigene Erfahrungen, Wünsche und Bedürfnisse nicht eingebracht werden können. In einer Studie wird hingegen verdeutlicht, dass bei Devianzprävention eine starke demokratisch-partizipatorische Ausrichtung kein Merkmal für ein wirksames Programm ist. Bei erfolgreichen Präventionsprogrammen für junge Straftäter geht es auch darum, dass die Jugendlichen lernen, zu gehorchen und sich anzupassen.

16. **Partizipationsrechte der Kinder und Jugendlichen bei Hilfeplangesprächen** werden in sechs Studien als Wirkfaktor identifiziert. In der Studie von Arnold et al. (2008) wird darauf hingewiesen, dass bei den Fachleuten Unklarheit darüber besteht, welche Art der Partizipation den Kindern und Jugendlichen zuzugestehen sei. Sie verdeutlichen, dass offensichtlich wenig Wissen darüber besteht, wie die altersgerechte Partizipation auszusehen hat. Offenbar ist der Einbezug der Kinder und Jugendlichen kein einfaches Unterfangen und auch mit Problemen behaftet, so haben Kinder z.B. unrealistische Vorstellungen, die nicht umgesetzt werden können. Allgemein zeigt die Forschung aber, dass Mitbestimmung und weit reichende Beteiligung (altersgerecht) einen beachtlichen Einfluss haben auf die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Interventionen.

17. Fünf Studien verdeutlichen, dass dem **Betreuungsende** eine wichtige Bedeutung zukommt. Zentral ist ein gut vorbereitetes Betreuungsende sowie die Möglichkeit, den Kontakt zur betreuenden Person aufrecht zu halten. Die Beendigung einer Massnahme stellt für Klienten eine entscheidende Phase dar, die einer genauen Planung bedarf (Zeitpunkt und Nachfolgelösung, Konferenzen etc.), eine ungeplante Beendigung muss hingegen im Hinblick auf potentielle Wirkungen als sehr negativ betrachtet werden. Die Jugendlichen sind durch besondere Programme auf ihren Austritt vorzubereiten. Die Vorbereitungen und die Nachbetreuungsangebote sind so zu gestalten, dass der Schritt in die Selbständigkeit nicht zur Überforderung wird, sondern den Jugendlichen eine schrittweise Rückkehr in die Gesellschaft ermöglichen. Zudem zeigen die Studien, dass eine weiterführende Betreuung der Familie oft sinnvoll wäre.

18. Diese Ausführungen verdeutlichen, dass die **Nachbetreuung** ein wichtiger Faktor ist für den Erfolg der Hilfen. Die Resultate aus fast der Hälfte der Studien belegen diesen Zusammenhang. In einer Studie wird verdeutlicht, dass eine langsame Reintegration sowie die Nachbetreuung von jungen Straftätern wichtig für eine erfolgreiche Reintegration sind, die Rückfallgefahr verringert sowie zu Fortschritten bei der Eigenverantwortlichkeit führen. Zentral ist daher auch eine gute Anschlusslösung.

Annexe 4 Contenu de l'aide-mémoire pour la planification des besoins

Aide-mémoire (2008) : Exigences d'ordre matériel posées à la planification cantonale

A. Bases de la planification cantonale

A1. Explications concernant les bases cantonales (bases légales, directives, concept etc.)

A2. Documents écrits élaborés / revus aux cours des 4 dernières années concernant l'aide à la jeunesse en internat

A3. Décisions politiques actuelles / déclarations d'intention / débat

A4. Eventuels accords passés avec d'autres cantons

B. Offres mises à disposition par le canton

B1. Nombre de places par établissement : par type et total

B2. Evolution du nombre de places au cours des 4 dernières années : par type et total

B3. Places par type : réparties selon l'âge et le sexe

B4. Jours d'exploitation par année : par établissement et par type

C. Utilisation des offres

C1. Nombre de clients par établissement : par type et total

C2. Evolution du nombre de clients au cours des 4 dernières années : par type et total

C3. Clients par type : répartis selon l'âge et le sexe

C4. Clients total : répartis selon les bases légales de placement

C5. Journées de séjour et degré d'exploitations en % sur toute l'année : par établissement, par type, total

D. Echange intercantonal de places

D1. Clients placés dans d'autres cantons, répartis par canton, âge, sexe : par type et total ; motifs des placements à l'extérieur du canton

D2. Clients placés par d'autres cantons, répartis selon le canton, l'âge, le sexe : par type et total

D3. Différence entre D1 et D2

E. Conclusions

Eléments qualitatifs (en référence aux données quantitatives)

E1. Estimation de l'évolution du nombre de places (selon le type, l'âge et le sexe) des 4 dernières années, diagnostics et thèses futures

E2. Argumentation à propos de l'offre, des besoins et de la demande (lacunes) et sur le taux de placement

E3. Discussion des motifs de placement et de leur évolution. Explication des raisons pour lesquelles certains clients n'ont pas été admis

E4. Insertion des données dans le contexte de l'aide à la jeunesse

E5. Planification, projets, réflexions pour les prochains 4 ans

Annexe 5 « Modèle idéal » du processus de planification des besoins

L'état des connaissances scientifiques en Allemagne permet de définir un « modèle idéal » pour le processus de planification dans le domaine de l'aide à la jeunesse au sens large. Le CDF propose une synthèse présentant :

A) les éléments et les étapes à prévoir pour un processus de planification ;

B) les critères contribuant à une planification de qualité.

A. Eléments et étapes

Tout processus de planification devrait être ancré au niveau local et prévoir les cinq éléments suivants selon les experts Erwin Jordan, Reinhold Schone et Stephan Maykus :[100]

1. Développement de l'objectif et du concept

Il s'agit de fixer les lignes directrices en déterminant l'importance à accorder aux objectifs de l'aide à la jeunesse et aux standards professionnels de qualité pour le développement futur de cette aide (identifier la pratique actuelle et celle souhaitée).

A un autre niveau, le développement du concept permet aux acteurs concernés de se mettre d'accord sur des principes de base du processus de planification. Cet accord préalable présuppose que les questions suivantes aient été traitées dans le cadre d'une participation aussi large que possible des parties prenantes :

- Quelles sont les attentes politiques et professionnelles en termes d'objectifs ? Dans quelles conditions-cadres et politiques, la planification va-t-elle être réalisée ?
- Quelle est la conception de la planification qui fait l'objet d'un consensus entre les différents acteurs et quelle approche de la planification faut-il en conséquence suivre ?
- Quelle organisation de la planification (groupes de planification, personnel qualifié dans l'office, mandats à des instituts externes) doit-elle être sélectionnée ?
- Quelles conditions préalables en termes de personnel doivent-elles être créées (qualifications, implantation dans l'office, dotation du personnel qualifié) ?
- Quelles conditions-cadres en temps et organisationnelles sont-elles octroyées pour la planification ?
- Quelle forme de participation est-elle choisie pour les autorités privées actives dans le domaine de l'aide à la jeunesse ?
- Comment la participation pour les mineurs / jeunes et leur famille doit-elle être effectuée ?

Une condition préalable à toute planification est l'existence d'un accord de principe sur les pierres angulaires de la planification (objectif et concept). Il doit être porté conjointement par les autorités politiques et les acteurs publics et privés actifs dans le champ de l'aide à la jeunesse.

---

[100] Traduction en français et synthèse réalisée par le CDF : Jordan E., Schone R., « Jugendhilfeplanung als Prozess - Zur Organisation von Planungsprozesse », in Maykus S-, Schone R. (Hrsg.) (2010), Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven. 3. Vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wiesbaden, pp. 130 - 150.

2. Réalisation de l'état des lieux

L'état des lieux est basé sur des méthodes quantitatives et qualitatives. Alors que les méthodes quantitatives (en particulier les statistiques) permettent d'identifier l'ampleur de l'offre, le type d'offre, etc., les méthodes qualitatives (par exemple : entretiens, enquêtes par questionnaire, focus groupes, etc.) permettent - aux parties prenantes - d'interpréter ces données quantitatives, de les compléter ou d'expliciter la nécessité de réaliser des enquêtes supplémentaires si besoin est.

Concept de données quantitatives

- Le fondement de toute planification de l'aide à la jeunesse est la récolte et l'analyse de données pertinentes relatives aux infrastructures, à la structure sociale et à la population.
- Pour obtenir les données nécessaires, un concept de données doit être élaboré. Il décrit - de manière précise - les données qui doivent être récoltées et les analyses qui en seront faites. Les données ainsi récoltées ne peuvent pas constituer le résultat de la planification, mais sont à considérer comme le matériel de base pour les travaux de planification.
- Mais quelles données récolter ? Le type de données à récolter dépendra de l'objectif défini pour la planification a) simple réponse à l'obligation légale ; b) utilité pour le développement de l'aide à la jeunesse en fonction des besoins. Les données doivent inclure aussi bien l'offre stationnaire qu'ambulatoire, et ceci quel que soit le focus donné à la planification. Le tableau ci-après - à titre d'illustration - liste les données qui peuvent entrer en ligne de compte pour l'analyse de données quantitatives (tiré d'un concept de données testé avec succès au niveau local en Allemagne). L'intérêt de cet exemple est qu'il propose une différenciation entre les données nécessaires, conseillées et envisageables. La prise en considération de l'offre stationnaire et ambulatoire est considérée comme nécessaire.

Tableau : Exemple d'une liste de données pour une planification de l'aide à la jeunesse

Domaine des données	Données nécessaires	Données conseillées	Données envisageables
Structure de la population	- Structure actuelle et pronostics (âge, sexe, nationalité), avec migration - Taux des ménages avec enfants	- Taux des ménages étrangers avec enfants	- Pourcentage par groupe de population étrangère (âge, nationalité)
Structure sociale	- Taux des bénéficiaires de l'AI - Taux des mineurs bénéficiaires de l'aide sociale - Taux des ménages monoparentaux - Densité de la population - Nombre d'enfants par ménage (en particulier ceux avec 3 enfants et plus)	-Taux de chômeurs de moins de 25 ans - Propriétaires / locataires / locataires dans des logements sociaux - Revenu annuel brut / répartition des classes de revenus - Liste officielle des loyers (loyer moyen par m2 de surface) - Taux de chômage - Taux d'enfants de parents divorcés	- Répartition entre employés / travailleurs / fonctionnaire et indépendants - Pourcentage de chômeurs de longue durée - Pourcentage des groupes à problèmes sur le marché du travail (jeunes, chômeurs sans qualification, problèmes de santé etc.)
Infra-structure	- Places de crèches pour 100 enfants âgés de 0-3 ans - Places en garderie pour 100 enfants âgés de 3-6 ans - Places d'accueil pour 100 enfants âgés de 6-15 ans - Equivalents plein temps pour les services sociaux pour 1000 jeunes habitants (0-21 ans) - Equivalents plein temps pour les services extrascolaires de l'aide à la jeunesse pour 1000 jeunes habitants (0-21 ans) - Equivalents plein temps pour les services de conseils à l'éducation pour 1000 jeunes habitants (0-21 ans)	- m2 de place pour jouer par enfant (0-12 ans)	
Structure des prestations	- Nombre de cas dans l'aide à l'éducation, l'aide pour les jeunes adultes et l'aide à l'insertion ambulatoire et semi-ambulatoire pour 100 jeunes habitants (0-21 ans) - Nombre de cas dans l'aide à l'éducation, l'aide pour les jeunes adultes et l'aide à l'insertion stationnaire pour 100 jeunes habitants (0-21 ans) - Nombre de places nécessaires dans les crèches, garderies et établissements	- Nombre de contacts des services de conseils à l'éducation - Liste d'attentes dans les crèches, les accueils, les garderies et les établissements	- Demandes de prestations de la part de l'aide à la jeunesse - Heures de prestations du personnel qualifié / jours de soins par mineur / jeunes adultes / famille (à la fin de l'aide)
Structure de l'intervention	- Participation du service social général dans un processus de placement - Nombre de jeunes (14-18 ans) et jeunes adultes (18-21) suivis par l'office de l'aide à la jeunesse - Participation du service social dans des processus au tribunal des familles (problèmes lors d'un divorce etc.)		

Structure de coûts	- Coûts par type d'aide par jeune habitant (0-21 ans) - Coûts de personnel des services sociaux en lien avec les tâches d'aide à la jeunesse (collaboration avec l'office des jeunes) - Coûts matériels et personnels des prestations journalières (crèches etc.) - Coûts matériels et personnels des services de conseils à l'éducation - Coûts matériels et personnels pour les prestations ambulatoires et semi-ambulatoires - Coûts matériels et personnels pour les prestations stationnaires	- Coûts matériels des services sociaux dans le cadre de l'aide à la jeunesse fournie par l'office de la jeunesse - Coûts matériels de l'aide à la jeunesse	

Source : Jordan E., Schone R., in : Maykus S., Schone R. (Hrsg.) (2010), pp. 139 - 140. (traduction CDF, avec quelques adaptations lorsque le concept faisait uniquement référence au contexte allemand)

Pour être utilisables les données doivent non seulement être complètes et pertinentes en vue d'une analyse, mais elles doivent également répondre aux critères de qualité résumés ci-après [101] :

- Systématicité (des données correctes, précises, récoltées localement, comparables entre les communes)
- Autonomie (toutes les données doivent pouvoir être récoltées, puis publiées sans tenir compte de la politique et des autorités responsables publiques ou privées)
- Régularité (seule une récolte de données continue et régulière permet d'identifier des modifications de l'environnement social)[102]
- Disponibles à temps (grâce aux données, les développements problématiques peuvent être anticipés)

Analyse des données quantitatives et qualitatives

L'examen des informations récoltées (quantitatives et qualitatives) tiennent compte de plusieurs angles d'analyse, en particulier :

- Analyse de l'offre sous l'angle quantitatif (quelle est l'offre à disposition ? est-elle suffisante ? existe-t-il des listes d'attente ?, etc.)
- Analyse de l'offre sous l'angle des prestations (l'offre est-elle pertinente au regard des problématiques particulières rencontrées par les jeunes ? il est seulement possible de répondre à cette question en se basant sur une évaluation de la qualité des prestations ainsi que de leurs effets)
- Analyse de l'offre sous l'ange de la coopération et de la répartition (quelle est la collaboration entre les établissements ? quelle est la qualité des relations entre les acteurs

[101] Jordan E., Schone R. (Hrsg.) (1998), Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialen, Münster, Kapitel 6.

[102] Pour que cette condition soit remplie, il convient de réfléchir à des systèmes réduisant autant que possible le travail administratif des collaborateurs chargés de saisir les données (échange de données automatique évitant de devoir recenser les informations à plusieurs reprises, mettre l'accent sur les informations utiles pour le travail quotidien des collaborateurs, etc.).

offrant des prestations ?) Cette analyse permet de mettre à jour les liens entre les offres qui sont importantes dans le processus de suivi des jeunes (offres spécialisées, liens entre l'ambulatoire et le stationnaire et inversement, etc.)

- Analyse de l'offre en regard des disparités régionales

Ces quatre angles d'analyse des données quantitatives et qualitatives de l'état des lieux ne peuvent, en raison de ressources souvent limitées disponibles, que rarement tous être réalisés de manière approfondie. Il est donc ici tout à fait censé de fixer des priorités pour l'analyse approfondie dans les domaines où des lacunes ou des problèmes sont constatés sur la base de premières analyses statistiques, de remarques des parties prenantes et bénéficiaires ou d'autres sources d'informations. Les aspects moins prioritaires peuvent être analysés dans un second temps.

3. Evaluation du besoin

L'objectif est de traduire des besoins et intérêts individuels en une dimension politique et spécialisée pour pouvoir les inclure dans la planification.

L'évaluation des besoins est le résultat d'une négociation complexe qui peut être influencée par une multitude d'éléments. Voici quelques-uns des aspects auxquels les différents acteurs impliqués dans le processus de planification peuvent donner une pondération différenciée selon leur propre interprétation :

- Projets de lois en discussion au niveau local / régional en matière de prestations de l'aide à la jeunesse
- Exigences légales posées au niveau local / régional au niveau des tâches de l'aide à la jeunesse
- Résultats d'enquêtes, d'entretiens, de différentes formes de concertation des bénéficiaires (enquêtes réalisées dans le cadre de « l'état des lieux »)
- Résultats d'études des besoins réalisées auprès des établissements et des services d'aide à la jeunesse (enquêtes réalisées dans le cadre de « l'état des lieux »)
- Comparaison avec les exigences légales, les offres et l'assistance proposées par d'autres communes ou régions
- Pression de certains groupes d'intérêts (lobbys) ou politiques
- Résultats explicites du développement des objectifs fixés (les objectifs fixés dans le cadre de la première étape du processus de planification)

Comme l'évaluation des besoins est le résultat de négociations entre les différentes parties prenantes, il est dès lors essentiel que les personnes responsables / actives dans le processus s'assurent de la transparence de la prise de décision. En d'autres termes, il doit être possible de reconstruire les motifs sur lesquels se basent les décisions déterminant l'existence des besoins.

Mais cela n'implique pas que tous les besoins peuvent être définis. Les acteurs engagés se doivent de respecter des standards minimaux et des conditions de ce processus. Si des besoins définis ne respectent pas les conditions-cadres listées ci-après, il convient d'après les auteurs Erwin Jordan et Reinhold Schone de redéfinir, voire même de revoir l'analyse des besoins :

- L'envergure des prestations définies par la loi (il est nécessaire de pourvoir à l'ensemble des prestations prévues dans la loi)
- Les droits des bénéficiaires des prestations
- Les besoins sont le résultat de diagnostics socio-pédagogiques (« besoins éducatifs » concrétisés dans un rapport justifiant ce besoin)
- Se baser sur les standards de qualité professionnels (par exemple la taille des groupes éducatifs, les relations de prise en charge éducatives) codifiés dans les directives
- Ils doivent parer à des situations objectivement lacunaires (si l'analyse de l'état des lieux prouve qu'il manque un grand nombre de places d'accueil d'urgence par exemple, il faut en tenir compte)

4. Planification des mesures et mise en œuvre

La planification des mesures se fera en référence étroite avec les objectifs développés, l'analyse de l'état des lieux et des besoins. Il s'agit de les concrétiser dans des activités, programmes, concepts et prestations.

Les conséquences sur l'organisation locale / régionale de l'aide à la jeunesse peuvent être une adaptation quantitative ou qualitative de l'offre existante (offre dont l'utilité est en soit incontestée), un remodelage de l'offre par la réorientation des priorités sur d'autres formes d'approches pédagogique ou encore la création de nouvelles offres.

Les auteurs relèvent à juste titre d'après le CDF que pour que les mesures nécessaires puissent être mises en œuvre, la possibilité doit exister de répondre rapidement de manière appropriée aux besoins identifiés, ce qui présuppose une certaine flexibilité.

Encadré : La fixation des priorités

Tout au long du processus, il faut fixer des priorités. Cette exigence est liée au fait que, dans le contexte de la planification de l'aide à la jeunesse, de nombreux objectifs sont poursuivis. Il n'est donc pas possible de tous les examiner parallèlement, avec la même intensité, en raison du manque de ressources et du risque de se perdre.

La fixation des priorités requiert une importance particulière dans l'étape de la formulation des mesures à planifier (programmes de mesures). Voici à titre d'exemple plusieurs critères sur lesquels il est possible de fixer les priorités :

- le degré des conséquences sociales (conséquences sociales positives en cas de mise en œuvre de la mesure et conséquences sociales négatives en cas de renoncement à la mesure)
- le caractère urgent d'une mesure
- le degré de contrainte légale pour la mise en œuvre d'une mesure
- l'efficience attendue de la mesure
- l'intensité des besoins exprimés par les citoyens
- les chances de réalisation dans les conditions données

5. Evaluation et mise à jour des mesures

L'examen de l'efficience et de l'efficacité des mesures en cours (effets subjectifs et objectifs) est également à considérer ; examen qui permettra d'identifier d'éventuels futurs besoins d'adaptation. Il s'agit d'examiner si :

- La vision initiale du problème était pertinente et si les hypothèses sur le besoin réalistes
- Si les mesures ont rempli les attentes du point de vue quantitatif et qualitatif
- Si la tâche visée est résolue de manière satisfaisante
- Si des corrections et mise à jour des mesures doivent être apportées pour une prise en charge des tâches de l'aide à la jeunesse plus efficiente à l'avenir. Il s'agit aussi d'être ouvert pour de nouveaux besoins ou des besoins imprévus

Cette étape d'évaluation et de mise à jour n'est pas un aspect particulier. Elle est signalée dans l'idée que la planification de l'aide à la jeunesse n'est pas une tâche à réaliser une fois pour toute mais que, bien au contraire, qu'elle relève d'un processus continu ; processus continu dont font justement partie la fixation des objectifs, l'analyse de l'état des lieux et des besoins.

Encadré : Documentation et rapport de planification[103]

Les ouvrages consultés par le CDF mettent en avant l'importance de la réalisation d'un rapport de planification documentant et rendant compte de chacun des éléments ayant permis d'aboutir à la planification des mesures proposées. Le rapport de planification ne marque de loin pas la fin du processus. Son utilité est la suivante : à côté de son caractère documentaire, il a également la fonction de donner une vue d'ensemble à toutes les parties prenantes et personnes intéressée sur le contenu, le processus et ses résultats. Et c'est en ce sens qu'il sert de base pour les discussions spécialisées et politiques ainsi que pour la prise de décision des acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique de la jeunesse.

Mais comment intégrer concrètement ces cinq étapes ? Les études consultées relèvent qu'il n'existe pas un chemin unique pour réaliser une bonne planification, une d'entre elle propose néanmoins trois phases pour expliciter un scénario de réalisation (voir tableau ci-après) [104] :

Tableau : Synthèse d'un scénario de déroulement pour une planification (modèle)

1. Phase de structuration des problèmes et des tâches

• Formuler une demande de planification, ce qui implique :
  • Décision de l'office responsable de l'aide à la jeunesse
  • Formuler les principes directeurs et un cahier des charges général
  • Mandat officiel à l'administration pour la réalisation d'une planification

[103] Jordan E., Schone R., « Jugendhilfeplanung als Prozess - Zur Organisation von Planungsprozesse », in : Maykus S., Schone R. (Hrsg.) (2010) et Jordan E., Schone R. (Hrsg.) (1998), Kapitel 3.4.7.

[104] Traduction en français et synthèse réalisée par le CDF : Jordan E., Schone R. (Hrsg.) (1998), Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Bausteine, Materialen, Münster, Kapitel 3.4.6.

- Prévoir la planification / développement des compétences
    - Personnes impliquées dans la planification : équipe chargée de la coordination, création de plusieurs groupes de travail permanents, comités de discussion, conseils externes
    - Séance kick-off (se mettre d'accord sur les modes de coopération et les méthodologies)
    - Estimation du temps de travail nécessaire, planification du processus et planification détaillée des premières tâches (la récolte d'informations : voir ci-dessous)
    - Fixation de priorités « où mettre l'accent pour la planification »

Elément de planification > Développement de l'objectif / du concept et du concept de données

- Récolte des informations sur l'état des lieux / récolte d'informations de base
    - Informations des communes sur la situation de l'aide à la jeunesse et autres informations
    - Formulation d'hypothèses concernant le besoin de changements

Elément de planification > Etat des lieux (analyses quantitatives et qualitatives)

Pendant cette phase : prévoir les prochaines étapes, documenter le processus (manuscrit en vue du rapport de planification) et réaliser un travail de communication continu avec le public et toutes les parties prenantes.

2. Phase de développement du concept et du programme

- Analyse et critique de l'état des lieux concernant le domaine de planification
    - Conduite de formes spécifiques de participation des parties prenantes (enquêtes par questionnaire, tables rondes etc.)
    - Conduite de conférences au niveau des communes et des régions
    - Formulation de concepts pour l'aide à la jeunesse locale / régionale, tenant compte des solutions possibles, des enquêtes d'experts et du développement de solutions innovantes

Elément de planification > Analyse des besoins

- Adaptation des concepts pour l'aide à la jeunesse à la pratique
    - Confrontation des modèles présentés dans les concepts avec la réalité et tester leurs chances de réalisation
    - Formulation et examen des besoins d'adaptations
    - Fixation des priorités

Elément de planification > Planification des mesures

Pendant cette phase : prévoir les prochaines étapes, documenter le processus (manuscrit en vue du rapport de planification) et réaliser un travail de communication continu avec le public et toutes les parties prenantes.

3. Phase de mise en œuvre de la planification, de réalisation et de mise à jour

- Préparation à la décision
    - Présentation d'un projet de rapport de planification à l'office de l'aide à la jeunesse
    - Conseils, corrections et adoption du rapport

Elément de planification > Planification des mesures

- Préparation à la mise en œuvre

- Adoption du rapport par le Conseil communal / régional
- Plan pour les étapes de réalisation

Elément de planification > Planification des mesures

- Réalisation et évaluation
  - Réalisation par étapes, puis dans un second temps évaluation

Elément de planification > Mise en œuvre des mesures et évaluation

Pendant cette phase : réaliser un travail de communication continu avec le public et tous les participants.

Source : Jordan E., Schone R. (Hrsg.) (1998), Kapitel 3.4.6 (mise en forme et traduction : CDF)

B. Critères contribuant à une planification de qualité

Des critères de qualité structurels et processuels augmentent les chances de réaliser une planification de qualité. Les ouvrages consultés par le CDF y font tous référence, même si certaines différences de contenu ou de classification ont été observées. A titre d'exemple, ce sont les critères présentés par Joachim Merchel[105] qui sont cités ci-après car ils sont les plus synthétiques et concrets. Ces critères, datant des années 1990 - période où l'Allemagne a élaboré ses bases légales fédérales en matière de planification dans le domaine de l'aide à la jeunesse (SGB VIII) -, restent d'actualité.

Les critères de qualité structurels identifiés sont listés ci-après :

- L'office responsable dispose de personnel(s) dont le cahier des charges prévoit comme tâche principale la réalisation de la planification (par exemple : au moins 50%)
- Ce personnel est qualifié (sociologue, travailleur social ou pédagogue avec des qualifications complémentaires en planification ou perfectionnement)
- Accès au perfectionnement et à la participation à des journées professionnelles
- Equipement et ressources adaptés (*software*, budget pour l'attribution de mandats externes par exemple pour des enquêtes par questionnaires, analyse de données, etc.)
- Accès à des données pertinentes dans l'office responsable et dans les autres offices
- Accord sur les lieux et modalités de l'implication des différents secteurs de l'office responsable dans les activités et tâches de planification
- Possibilité d'échange et de conseils avec d'autres instances chargées de planification (par exemple un groupe suprarégional), ce qui permet de fournir des indications sur les spécificités de l'aide à la jeunesse locale et, si nécessaire, de motiver des enquêtes et analyses complémentaires.

Les critères de processus de qualité sont quant à eux les suivants (sous forme de mots clés) :

- Compréhension de la planification de l'aide à la jeunesse comme un processus continu de l'état des lieux, de l'analyse des besoins et de l'évaluation des mesures

[105] Merchel J., « Qualitätskriterien für Jugendhilfeplanung : Was macht eine „gute Jugendhilfeplanung" aus? », in : Maykus S., Schone R.(Hrsg.) (2010), pp. 398 - 401 (traduction et synthèse : CDF).

- Forme raisonnable de participation de trois groupes d'acteurs : collaborateurs des établissements socio-éducatifs et services dans le domaine de l'aide à la jeunesse ; organisations responsables privées et publiques ; recherche de modalités adéquates d'intégration des bénéficiaires de l'aide à la jeunesse
- Tenir compte du processus politique de négociation en matière de définition de problèmes, de décisions de mesures à prendre et de fixation des priorités
- Initier des impulsions de développement dans les établissements et les services à travers des discours / débats concernant l'appréciation de l'offre disponible et des différences qualitatives entre les besoins et l'offre
- Trouver un équilibre raisonnable entre la participation et la recherche de consensus, d'un côté, et les discussions d'experts et stratégiques, de l'autre
- Réussir à dépasser les éventuelles tensions entre l'orientation mettant l'accent sur la communication (participation, consensus, etc.) et celle visant à atteindre des résultats
- Assurer une coopération de la planification avec des domaines externes à l'aide à la jeunesse ; mettre l'accent sur les interfaces (école, formation, culture, associations sportives, etc.)
- Gérer les tensions entre une planification qui doit, d'une part, être reliée au travail quotidien et, d'autre part, se former en retrait de terrain sur la base de sa propre méthodologie
- Création d'une planification répondant aux attentes d'une prise en considération de besoins spécifiques liées aux aspects de genres et de migration

Tous ces critères doivent bien entendu être concrétisés par des indicateurs pour être applicables de manière plus concrète. S'ils sont présentés ici, c'est qu'ils indiquent *à quoi penser* pour réaliser une planification de qualité. En plus de ces critères datant des années 1990, les aspects suivants sont à intégrer dans les réflexions liées à la qualité de la planification de l'aide à la jeunesse :

- Elle doit se baser sur des données récoltées de manière empirique et ces données empiriques doivent être analysées par des personnes compétentes.
- La gestion du dilemme propre à toute planification : être conscient que les possibilités de pilotage sont limitées en raison de contraintes structurelles (ressources financières, offre à disposition, etc.) ou processuelles (pas de consensus politique, pas de volonté de changement, etc.) sans pour autant oublier que la planification sert justement à piloter. Il s'agit d'identifier les limites concrètes au pilotage et les communiquer à l'interne et à l'externe, sans toutefois condamner toute possibilité de pilotage.

- Le rôle de planificateur est à percevoir comme celui d'un guide cadrant les décisions à prendre dans les services d'aide à la jeunesse. Le planificateur va se baser sur l'appui technique et organisationnel des organes responsables dans le domaine (services, établissements, etc.).

Annexe 6 Liste des abréviations

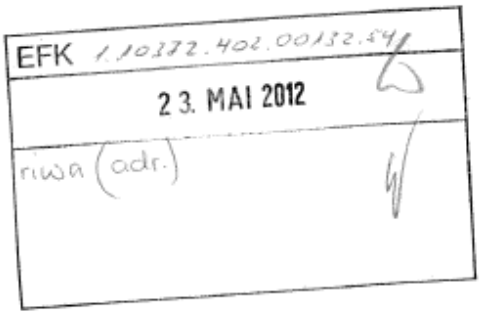
AI	Assurance invalidité
CCS	Code civil suisse
CDAS	Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales
CDF	Contrôle fédéral des finances
CIIS	Convention Intercantonale relative aux Institutions Sociales
CP	Code pénal suisse
Cst	Constitution fédérale
DFJP	Département fédéral de justice et police
DPMin	Loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (Droit pénal des mineurs)
ICS	Integrated Children‘s System
JUSUS	Statistique des jugements pénaux des mineurs
JUVOS	Statistik der Jugendstrafrechtlichen Vollzüge
LPPM	Loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l’exécution des peines et des mesures
LSu	Loi fédérale sur les subventions
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
OFS	Office fédéral de la santé publique
OPPE	Ordonnance réglant le placement d’enfants à des fins d’entretien et en vue d’adoption
OPPM	Ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l’exécution des peines et des mesures
Q4C	Quality for Children
Rec (2005) 5	Recommandation du Conseil de l’Europe relative aux droits des enfants vivant en institution
Rec(2008) 11	Recommandation du Conseil de l’Europe sur les Règles européennes pour les délinquants mineurs faisant l’objet de sanctions
RPT	Réforme de la péréquation financière
SPC	Statistique policière de la criminalité

UE	Union Européenne

Annexe 7 Prise de position de l'Office fédéral de la justice

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz BJ



P.P. CH-3003 Bern, BJ

Eidgenössische Finanzkontrolle
Herr Walter Risler
Mandatsleiter
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.109.7.72928 / 326.1/2011/00630
Ihr Zeichen:
Unser Zeichen:

Bern, 21. Mai 2012

Stellungnahme zum Schlussbericht „Evaluation über Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche"

Sehr geehrter Herr Risler

Ich danke Ihnen für die Zustellung des oben erwähnten Berichts und für die Möglichkeit zu den Empfehlungen Stellung zu nehmen.
Der Bericht beschreibt die Tätigkeit des Bundesamtes für Justiz im Bereich der Betriebsbeiträge an Erziehungseinrichtungen in detaillierter Weise. Viele der Einschätzungen decken sich mit jenen unseres Amtes. Die Antworten auf die Evaluationsfragen und die im Anschluss gemachten Empfehlungen sind nachvollziehbar und hilfreich.
In der Beilage senden wir Ihnen die Tabelle mit der Stellungnahme des Amtes zu den Empfehlungen. Die Umsetzung wird in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgen. Mein Amt wird die entsprechenden Vorkehrungen treffen, damit die Arbeiten innerhalb des vorgeschlagenen Zeitplans abgeschlossen werden können.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Justiz BJ

Michael Leupold
Direktor

Beilage:
- Tabelle Empfehlungen

Bundesamt für Justiz BJ
Michael Leupold, Dr. iur., Fürsprecher
Bundesrain 20, 3003 Bern
Tel. +41 31 322 41 43, Fax +41 31 322 20 45
michael.leupold@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch

Récapitulatif des recommandations **PA-Nr. 10372**

ID	P	No de la recommandation	Texte de la recommandation	Prise de position de l'office	Date de mise en oeuvre (SOLL)	Personne responsable
10372.001	2	1	Le CDF recommande à l'OFJ de clarifier la répartition des tâches et des responsabilités entre les offices cantonaux de liaison et la Confédération relatives à la procédure d'examen et au suivi des établissements subventionnés. Si besoin est, des adaptations seront apportées.	Das BJ erfasst die sehr unterschiedlichen kantonalen Systeme in Bezug auf ihre Bewilligungs- und Aufsichtspraxis. Die Aufgaben werden jenen vom BJ gegenübergestellt, um allfällige Doppelspurigkeiten ableiten zu können. Ein Austausch bezüglich der Aufgabenverteilung im Rahmen der Überprüfungen wird organisiert.	12.2013	RUM
10372.002	2	2	En matière de planification des besoins, le CDF recommande à l'OFJ de développer un concept global définissant notamment : a)les objectifs à atteindre par la planification b)les informations à récolter et les analyses à réaliser c)les exigences minimales quant au processus à suivre pour atteindre les objectifs fixés d)la répartition des tâches cantonales et fédérales : - récolte de données, analyses et rapports à réaliser par les cantons - instruments mis à disposition par l'OFJ, y compris soutien méthodologique, analyses et rapports à réaliser par l'OFJ à l'attention des cantons. Dans une seconde phase, lorsque ce concept est appliqué, le CDF recommande à l'OFJ de ne pas conclure de convention de prestations en l'absence d'une planification lui permettant de se prononcer sur les besoins.	Zum ersten Teil: Die Machbarkeit einer schweizerischen oder interregionalen Planung wird geprüft. Das BJ entwickelt ein Konzept einer Planung unter Einbezug der Kantone. Das Konzept enthält die Ziele des neuen Planungsinstruments, die damit zu erhebenden Informationen und die möglichen Analysen. Ebenso werden die Zuständigkeiten der Datenerhebung und der Datenanalyse zwischen den Kantonen und dem Bund im Konzept zu klären sein. Zum zweiten Teil: Das BJ prüft die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Verweigerung der Leistungsvereinbarung bei fehlender Planung.	12.2014	KAB

10372.003	2	3	Le CDF recommande à l'OFJ de développer sa mission de transfert de connaissances.	Das BJ entwickelt ein Konzept zum Wissenstransfer. Darin werden die konkreten Möglichkeiten aufgezeigt, wie das BJ Informationen an die Einrichtungen und an die kantonalen Verbindungsstellen weitergibt.	12.2014	RUM

P: Priorité

Recommandations 10372.001 - 10372.003 **Date et visa du Directeur/de la Directrice**