



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 com-

paraison, 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).