Zeitschrift: Études pédagogiques : annuaire de l'instruction publique en Suisse

Band: 69/1978 (1978)

Artikel: L'équipement du canton de Neuchâtel en institutions spécialisées pour enfants et adolescents, résultats d'une politique de douze ans de coordination

Autor: Knütti, Jean-Claude

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-116710

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'équipement du canton de Neuchâtel en institutions spécialisées pour enfants et adolescents, résultats d'une politique de douze ans de coordination

par Jean-Claude Knütti

Avertissement

Certains des éléments auxquels cet article se réfère ont déjà été utilisés pour la réalisation, en décembre 1976, d'un numéro spécial du bulletin du Département de l'Instruction publique du canton de Neuchâtel, consacré aux jeunes en difficulté et aux moyens de leur venir en aide.

Etant donné son cadre de diffusion, notre propos sera, aujourd'hui, d'ordre nettement plus général et, dès lors, n'entrera pas dans le détail de réalités spécifiquement neuchâteloises.

Pour ceux qui souhaiteraient cependant le faire, nous les renvoyons au bulletin précité.

Par ailleurs, nous tenons à préciser très clairement qu'il n'est nullement dans nos intentions de proclamer la démarche neuchâteloise comme seule et unique réponse valable aux divers problèmes posés par l'inadaptation sociale au sens large du terme.

Dans un domaine où des théories et des écoles de pensées s'affrontent constamment, parfois même avec une certaine violence, bien présomptueux serait celui qui, de nos jours, oserait prétendre détenir la vérité.

Notre but est simplement de présenter une tentative d'organisation globale et à long terme d'un secteur extrêmement dispersé et divers il y a quelques années seulement encore.

Cette évolution ne va d'ailleurs pas sans provoquer quelques grincements de dents.

D'aucuns prétendent, en effet, qu'au dévouement des pionniers des premières heures, a succédé la mise en place d'un véritable « appareil de contrôle social » qui règle et limite de plus en plus l'action des travailleurs sociaux quels qu'ils soient.

Il est vrai qu'en l'espace de quelques années un secteur où la liberté et l'improvisation, mais aussi l'insuffisance chronique des moyens d'action de tous ordres, régnaient en maître, s'est institutionnalisé pour atteindre le seuil critique où l'outil que l'on s'est forgé pour remplir une tâche risque, si l'on n'y prend garde, de se transformer sournoisement en frein.

Il est, dès lors, normal que certains critiquent la forme prise par cette institutionnalisation, sans que cela constitue soit l'écho nostalgique d'un

regret d'un passé perdu pourtant récent mais d'ores et déjà idéalisé, soit encore plus simplement le refus d'une évolution jugée par d'autres comme inéluctable.

Historique

Dans sa séance du 25 février 1965, le Grand Conseil neuchâtelois adoptait par nonante-huit voix sans opposition, une motion déposée le 18 mai 1960 par MM. Pierre Aubert et consorts, motion soulignant les difficultés toujours plus grandes rencontrées par les services officiels pour le placement des enfants et des adolescents souffrant de troubles du comportement.

Dans sa séance du 16 novembre 1965, pour donner suite à cette motion, le Conseil d'Etat chargeait M. Rémy Schlaeppy, conseiller d'Etat, chef du Département des Finances, d'entreprendre l'étude générale des problèmes posés par l'équipement, la spécialisation, la coordination et le financement des institutions pour enfants et adolescents du canton.

Pour mener à bien cette étude, le chef du Département des Finances constitue alors, sous sa présidence, une commission dite de planification (CPI) composée de M. Sam Humbert, alors directeur de l'Office cantonal des mineurs, vice-président, et des membres suivants: MM. Mario Bourquin, alors directeur de la Fondation François-Louis Borel, Centre pédagogique de Dombresson; Robert Castella, inspecteur de l'enseignement spécialisé; Samuel-André Gédet, à l'époque premier secrétaire du Département de l'Instruction publique; Rolf Lévi, médecin, directeur du service médico-pédagogique neuchâtelois; Jean-Philippe Monnier, juriste et chef du service cantonal de l'assistance; Paul Perrelet †, délégué de la société neuchâteloise d'utilité publique; Claude Rudolf, directeur du Centre pédagogique de Malvilliers; et du soussigné, agissant, à l'époque, en qualité de secrétaire exécutif.

Dès le 15 mars 1966, cette commission s'est réunie régulièrement à raison d'une séance par semaine et à trente et une reprises.

Ainsi que nous l'avons évoqué dans notre avertissement, cet article pourrait aussi s'intituler « de l'ère de la charité à celle de la coordination ».

Toutes choses ont, en effet, considérablement changé depuis qu'existent les fondations privées de protection de l'enfance fondées pour la plupart sous l'impulsion des églises et de généreux donateurs au siècle passé.

Ces institutions ont vécu de legs et de dons et pour la plupart du produit du domaine qui les entourait, les enfants hébergés étant tenus de participer aux travaux de la terre.

Leur unique but, déjà louable, était l'accueil des orphelins et des enfants abandonnés que l'on élevait charitablement, tant bien que mal, mais sans la préoccupation devenue essentielle aujourd'hui, de les intégrer dans la société.

Il faut néanmoins saluer cette œuvre de pionniers, riche d'intentions, de générosité et de dévouement.

Depuis quelques années, la situation est toute différente, en raison d'une modification fondamentale de la société, de l'industrialisation, de l'urbani-

sation, de l'évolution considérable des méthodes éducatives, des progrès intervenus sur le plan de la psychologie de l'enfant, des techniques de travail et de la nécessité d'une formation professionnelle appropriée.

On assiste, au surplus, à une transformation profonde de l'opinion publique et de ses exigences en ce qui concerne les établissements pour enfants. Les découvertes psychologiques, scientifiques et médicales y ont trouvé un champ d'application tandis que dans leur organisation même, elles y perdaient leur stabilité financière et leur indépendance. En d'autres termes, les prix de pension n'étaient plus en rapport avec les frais d'exploitation. Elles ont alors connu de très grandes difficultés, n'arrivant plus, en particulier, à trouver un personnel compétent et qualifié acceptant de travailler pour une rétribution très faible.

Par ailleurs, et suivant le mouvement dû à l'essor de l'économie en général et du progrès en particulier, elles ont dû s'adapter pour se rapprocher le plus possible du cadre familial traditionnel.

Enfin, une évidence leur est apparue, celle de chercher à se diversifier, parce que les catégories d'enfants accueillis devenaient de plus en plus variées.

Aux orphelins proprement dit, dont on ne connaît plus qu'un très petit nombre, a succédé la foule des enfants socialement inadaptés, débiles, délinquants, souffrant de troubles du caractère ou du comportement.

La même structure ne convenait plus aux handicapés mentaux et à ceux qui ne présentaient pas de difficultés particulières, aux malades et à ceux qui n'étaient pas maîtres de leurs impulsions.

Dès lors, les collectivités de droit public se sont trouvées dans la nécessité d'intervenir, les institutions elles-mêmes ayant pu se rendre compte qu'il ne leur était plus possible, au nom de la sacro-sainte liberté, d'agir en ordre dispersé.

Il convenait, en conséquence, de songer à la thérapeutique, à l'observation, au traitement, à la spécialisation, à l'encouragement à la formation professionnelle et à la réinsertion sociale.

De même, il s'imposait de rechercher sur le plan financier un dénominateur commun à partir duquel les institutions retrouveraient la garantie de subsister dans ce qu'elles avaient de meilleur à offrir au service de la collectivité.

Les objectifs

En abordant cet aspect du vaste problème que constitue l'élaboration d'un plan d'ensemble destiné à permettre aux institutions de jouer dans les meilleures conditions possibles le rôle qui est le leur, une première constatation s'est imposée: le développement de la civilisation et de la médecine a faussé le jeu de la sélection naturelle qui, dans la société primitive, permettait seulement « au fort de survivre ».

Durant trop longtemps, dans une réaction compréhensible d'autodéfense, la société a dû se contenter de se protéger en mettant en quelque sorte « hors circuit » les adultes et les enfants qui troublaient d'une manière ou d'une autre l'ordre établi.

Les institutions n'existent donc pas pour le seul plaisir d'exister, mais

uniquement parce qu'il faut bien, d'une part, recueillir ceux qui ne peuvent vivre dans le cadre traditionnel et, d'autre part, viser à leur réintégration par des techniques médicales, pédagogiques et éducatives efficaces.

Dès lors, l'éducation, la rééducation et l'enseignement spécialisé, qu'ils se pratiquent en milieu ouvert ou en internat, impliquent l'étroite collaboration au sein d'une équipe de personnes toujours plus spécifiquement qualifiées telles que:

- éducateurs;
- instituteurs;
- médecins;
- psychologues;
- assistants sociaux.

Cette spécialisation répond à une nécessité première, celle de venir en aide à l'enfant, par des actions simultanées, approfondies et efficaces dans plusieurs domaines. Or, il n'est guère pensable de trouver réunies en une seule personne les connaissances nécessaires.

Partant du principe déjà évoqué que la différenciation des enfants à placer appelle obligatoirement la différenciation des équipements destinés à les recevoir, le plan conçu par la commission d'études préconisait la mise en place de trois secteurs:

- le premier destiné aux enfants et adolescents, normalement intelligents, mais souffrant d'absence ou de carence du milieu familial (secteur social);
- le deuxième destiné aux débiles légers et moyens, souvent caractériels, aux débiles pratiquement éducables, aux oligophrènes profonds et aux IMC (secteur de pédagogie curative);
- le troisième destiné aux enfants et adolescents présentant des troubles du comportement mais étant capables d'une évolution normale sur le plan intellectuel (secteur psychiatrique).

En résumé nous vous donnons, ci-dessous, la liste des institutions qui composent ces trois secteurs:

Secteur social

Home La Ruche, à Neuchâtel
Home des Pipolets, à Lignières
Maison de Belmont, à Boudry
Foyer Jeanne-Antide, à La Chaux-de-Fonds
Home d'enfants de la Sombaille, à La Chaux-de-Fonds

Secteur de pédagogie curative

Centre pédagogique de Malvilliers
Centre IMC neuchâtelois et jurassien, à La Chaux-de-Fonds
Centres des Perce-Neige
Centres ASI, à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds

Secteur « psychiatrique »

Maison de Prébarreau, à Neuchâtel
Foyer Carrefour, à Neuchâtel
Fondation suisse Bellevue, à Gorgier

Foyer La Croisée, à Travers
Centre pédagogique de Dombresson
Centre pédagogique des Billodes, au Locle
Fondation J. & M. Sandoz, au Locle

Enfin, la planification a dû prendre en considération des phénomènes et des besoins dépassant le cadre strictement neuchâtelois pour s'étendre à l'ensemble de la Suisse romande.

En effet, il n'était pas possible à un petit canton comme le nôtre, de s'équiper de manière à pouvoir répondre à tous les troubles et, dans certains cas particuliers une répartition romande des tâches a été effectuée, des conventions intercantonales assurant alors la couverture des besoins et le financement de ces institutions très spécialisées telles que les maisons de thérapie au sens du nouveau code pénal et les institutions pour épileptiques, sourds ou aveugles, par exemple.

Pour éviter le gaspillage d'efforts, de personnel, de services parallèles, d'institutions similaires, pour éviter aussi des chevauchements, chaque institution, qu'elle soit officielle ou privée, a dû admettre qu'une réelle collaboration entre les secteurs publics et privés s'instaure, en dehors de toute rivalité.

Dans le canton de Neuchâtel, planification n'a pas signifié étatisation mais bien utilisation judicieuse de tous les efforts en les spécialisant et en les coordonnant.

Les moyens

a) Le financement

Au moment où l'on examinait de quelle manière l'Etat pouvait ou devait soutenir les institutions spécialisées pour enfants et adolescents, deux solutions extrêmes pouvaient être envisagées:

- ou bien leur permettre d'appliquer un prix de barrage sans trop se soucier du coût effectif des mesures appliquées;
- ou bien pratiquer la politique du prix de revient réel sans se soucier finalement de la capacité des familles à supporter de tels frais.

Entre ces deux solutions extrêmes, il en existait incontestablement une intermédiaire, plus nuancée, celle qui logiquement a été retenue et qui, depuis 1967, consiste à tenir compte des trois principes suivants:

1. L'éducation et le traitement des enfants et adolescents handicapés, à quelque titre que ce soit, doivent être considérés comme un véritable problème médico-social.
2. A l'instar de ce qui se passe pour les hôpitaux, l'équipement des maisons spécialisées, ainsi que leurs frais d'exploitation, ne sauraient être mis à charge unique des pensionnaires ou de leur famille. Il n'appartient pas aux malades de payer entièrement les hôpitaux, ni aux élèves ou à leurs parents de financer intégralement les écoles.

   De même, il n'appartient pas aux enfants souffrant de troubles du comportement ou moralement abandonnés de payer les institutions spécialisées dont ils ont besoin.

La collectivité qui a une part de responsabilité dans cette inadaptation médico-sociale se doit de pourvoir au financement de ces institutions et de couvrir une partie équitable des frais d'exploitation.

3. A l'instar de ce qui se passe en matière d'instruction publique et de formation professionnelle, la collectivité qui doit intervenir est celle du lieu de domicile.

L'application de ces trois principes a permis l'élaboration d'une loi spécifique, la loi sur l'aide financière aux établissements spécialisés pour enfants et adolescents qui, depuis 1967, permet aux institutions neuchâteloises de survivre financièrement tout en conservant dans le cadre d'une planification générale, leur autonomie et leur identité.

Au moment où il s'agit de parler financement, nous ne voudrions pas passer sous silence le rôle extrêmement important qu'a joué la Confédération dans ce domaine, notamment par les subventions de l'assurance-invalidité et de la Division fédérale de la justice sans lesquelles nombre d'établissements n'arriveraient pas, aujourd'hui encore, à équilibrer leurs comptes.

b) Le personnel

Ainsi que nous l'avons déjà évoqué, les différents modes de prise en charge font de plus en plus appel à la spécialisation et à la qualification d'un personnel toujours mieux formé.

Dès lors, il eût été vain de reconvertir des établissements, d'en spécialiser d'autres, ou d'en construire de nouveaux, sans se préoccuper en même temps du recrutement, de la formation et des conditions de travail du personnel appelé à en assurer la bonne marche.

Cette préoccupation s'est traduite pour l'Etat par:

- une intervention intensifiée dans le domaine de la formation par un soutien accru aux écoles;
- une participation active à la négociation des conventions collectives dont il garantit les conséquences financières de leur application.

Tels ont été les éléments moteurs qui ont permis, parallèlement aux réalisations matérielles, la constitution d'équipes pluridisciplinaires, solides et efficaces dont certaines œuvrent maintenant depuis plus de dix ans, opposant ainsi, dans les faits, un démenti formel à la légendaire instabilité professionnelle des éducateurs spécialisés.

c) Les thérapies

Complétant l'activité du Service médico-pédagogique neuchâtelois qui suit les enfants avant leur entrée en institution et les oriente vers l'établissement représentant la meilleure réponse à leurs troubles spécifiques, l'équipe thérapeutique des institutions pour enfants et adolescents (ETIA) regroupe en son sein les différents spécialistes nécessaires (médecins, psychothérapeutes, psychologues et rééducateurs de la psychomotricité) dont les institutions peuvent avoir besoin.

Par ailleurs, une collaboration judicieusement organisée avec les centres d'orthophonie permet de couvrir les besoins dans ce domaine.

d) Les équipements

En douze ans, une dizaine d'institutions ont été transformées, reconstruites ou construites de manière à offrir aux pensionnaires et au personnel un cadre de travail et de vie adapté aux exigences modernes.

Cette rénovation complète d'un secteur trop longtemps abandonné a entraîné un investissement de l'ordre de *Fr. 80 000 000.*— dont la moitié a été fournie par la Confédération.

Grâce à cet effort considérable, le canton de Neuchâtel est aujourd'hui en mesure d'offrir dans ses institutions spécialisées, un certain nombre de places aux cantons confédérés moins favorisés.

Cette ouverture a encore été facilitée il y a quelques années par la conclusion d'une convention intercantonale qui permet désormais de résoudre sans trop de difficultés les problèmes financiers inhérents au placement d'un enfant dans un canton autre que celui de son domicile.

Les conclusions

Comme le dit si bien M. J.-M. Aubert dans son ouvrage *Morale sociale pour notre temps* (Paris, Desclées, 1970), et dont nous nous permettons de citer quelques lignes: « Pour tout un aspect de son être, la personne, malgré sa transcendance, est dépendante du milieu social. D'un côté, elle a besoin de la société, et de l'autre, celle-ci n'étant composée que de personnes, a besoin de la collaboration de chacun pour exister comme telle. Tous les membres de la société sont liés pour le meilleur et pour le pire, et sont par là, solidaires en des interactions incessantes »; les jeunes en difficulté sont, eux aussi, des membres à part entière de la communauté sociale. Ils ont ainsi droit de recevoir les traitements, l'éducation et les soins spéciaux que nécessitent leur état et leur situation particulière.

Et ce n'est pas seulement à une exigence morale que répond l'Etat en agissant ainsi, car toute intervention dans ces domaines délicats vise finalement à empêcher que nombre d'enfants ne deviennent ultérieurement des inadaptés sociaux dont la charge sera peut-être encore plus lourde pour la société.

JEAN-CLAUDE KNÜTTI
Directeur de l'Office cantonal des mineurs et des tutelles, Neuchâtel

Né le 7 mars 1936, à Neuchâtel, après des études à l'Ecole supérieure de commerce de La Chaux-de-Fonds, J.-C. Knütti entre aux Services sociaux de cette ville où il se forme en qualité d'inspecteur d'assistance. En juillet 1966, le Conseil d'Etat lui confie la responsabilité du Secrétariat aux maisons d'enfants qui est en voie de création. Le 1er janvier 1978, il est nommé directeur de l'Office cantonal des mineurs et des tutelles auquel le secrétariat aux maisons d'enfants est désormais rattaché.