

Recommandations issues du projet « Enfants placés en famille d'accueil – prochaine génération : Comparaison des structures cantonales » Novembre 2023

Ce projet a été financé par la Fondation Palatin dans le cadre du programme Enfants placés en famille d'accueil – Prochaine génération

Annamaria Colombo (HETS-FR)

Béatrice Lambert (HETS-FR)

Angela Rein (HSA-FHNW)

Stefan Schnurr (HSA-FHNW)

Avec une contribution de Gisela

Kilde (Université de Fribourg /

ZHAW SML)

Ont collaboré au projet :

Chantal Guex, Frédérique Leresche, Clémentine Sanda Luzala (HETS-FR) ; Sara Galle, Aline Schoch (HSA-FHNW) ; Ida Ofelia Brink, Nadja Ramsauer (ZHAW Soziale Arbeit)

Recommandations

Les résultats de l'étude « Enfants placés en famille d'accueil – Comparaison des structures cantonales » montrent que les cantons de Suisse ont développé des systèmes très différents d'aide aux enfants placés en famille d'accueil. Ceux-ci se différencient notamment par l'attribution des compétences pour l'évaluation des conditions d'accueil, l'autorisation, le matching et la surveillance (services spécialisés cantonaux, autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, communes). D'autres aspects peuvent être distingués à l'intérieur de ces modèles. Ainsi la répartition des tâches confiées aux autorités spécialisées cantonales varie, tout comme leur ancrage dans les départements cantonaux (éducation, affaires sociales, sécurité, santé, etc.). Ces différences s'observent également auprès des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, en fonction de leurs champs d'interventions et de leur organisation interne, ainsi qu'auprès des communes lorsque ces dernières exercent ces tâches obligatoires qui relèvent de l'OPE.

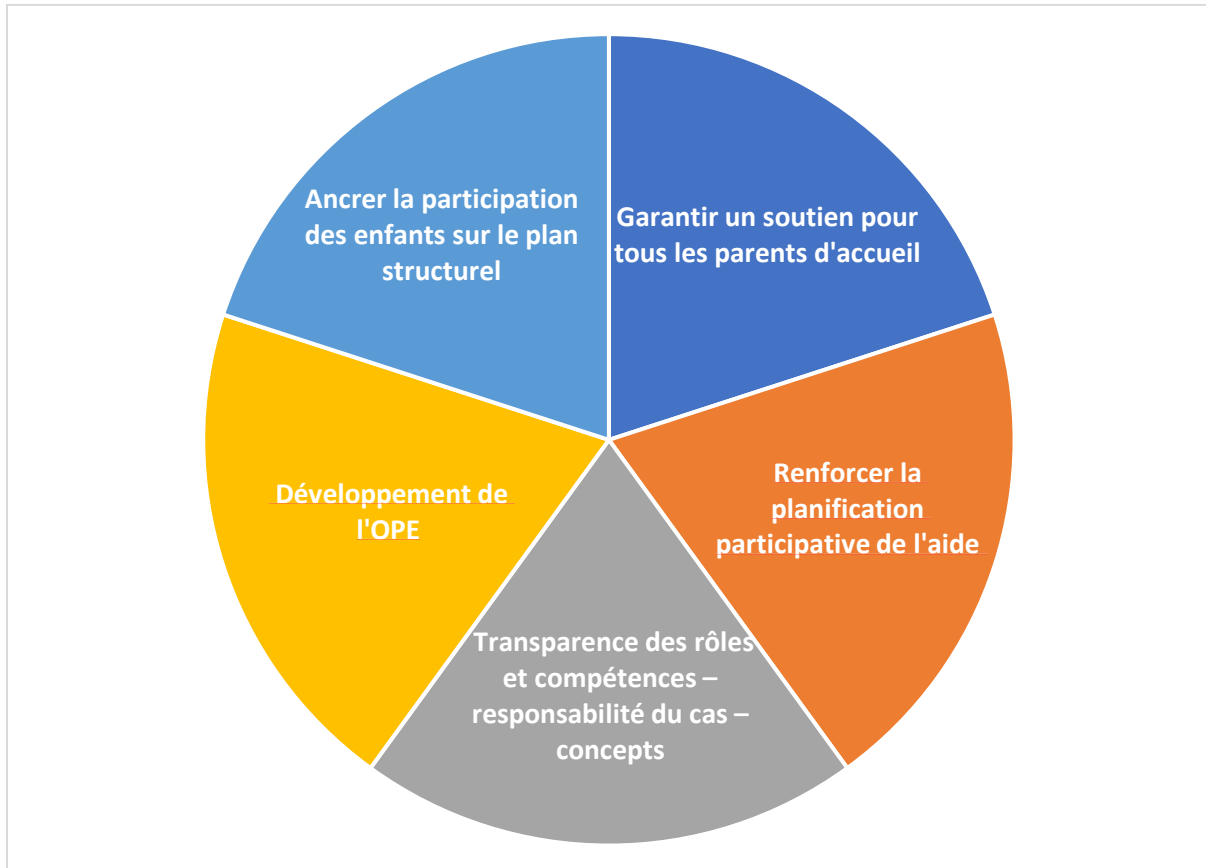
Mais il ne s'agit là que de l'une des nombreuses dimensions dans lesquelles les cantons se différencient. Les cantons suisses ont généralement développé différents modèles d'organisation de la protection de l'enfance et de la jeunesse, dans lesquels s'expriment, dans une certaine mesure, différentes compréhensions des formes légitimes et appropriées d'organisation de la relation entre l'État et la famille. Une autre différence évidente et bien connue concerne la taille des cantons. L'éventail s'étend, comme on le sait, du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures avec moins de 17 000 habitant-e-s jusqu'au canton de Zurich avec plus de 1,5 million d'habitant-e-s.

Dans ce contexte, il ne nous semble pas judicieux de proposer un modèle idéal qui serait identique pour les 26 cantons. Cela ne serait ni justifiable, ni réaliste. Les conditions de départ – c'est-à-dire les ressources disponibles, les traditions, les structures développées au fil du temps et les majorités politiques – sont trop différentes d'un canton à l'autre. Nos résultats indiquent également que des initiatives de développement de l'aide aux enfants placés ont vu le jour dans de nombreux cantons au cours des quelques cinq dernières années et ont conduit à d'importants changements au niveau des systèmes de placement.

Nous formulons l'hypothèse que ce dynamisme va se poursuivre. Dans ce contexte, les recommandations que nous formulons sur la base des résultats de notre étude ne visent pas à proposer un modèle idéal d'accompagnement des enfants placés en famille d'accueil, mais plutôt à proposer des principes qui peuvent servir d'orientation à des développements cantonaux de l'accompagnement des enfants placés en famille d'accueil, tout en respectant les spécificités locales des systèmes en place. Il s'agit de recommandations qui s'appuient en premier lieu sur nos résultats, mais qui tiennent compte également des résultats d'autres études sur l'aide aux enfants placés en famille d'accueil et des connaissances issues des discussions de spécialistes sur le sujet (en partie dans d'autres pays).

Une **recommandation générale**, que nous souhaitons mettre en avant dans ce contexte, est la suivante: nous recommandons aux autorités compétentes de tenir compte systématiquement, dans le développement des systèmes de placement familial, des points de vue, intérêts et besoins des personnes concernées, c'est-à-dire des enfants, parents d'accueil et parents des enfants placés, et d'orienter les modèles d'organisation sur le principe qu'ils doivent être transparents, perçus comme fiables et utiles pour les enfants placés, leurs parents et les parents d'accueil, et servir au mieux leurs besoins.

Nos autres recommandations ont été regroupées en **cinq axes de développement** :¹



1.1 Ancrer la participation des enfants sur le plan structurel

- *Prendre au sérieux l'enfant en tant qu'acteur et sujet de droit et sécuriser davantage sur le plan juridique les droits à l'information, à l'audition et à la participation des enfants.* Ces droits doivent être définis de façon plus concrète et ancrés dans la loi afin que les enfants impliqués dans des procédures menant (ou pouvant mener) à un placement en famille d'accueil et que les enfants vivant en famille d'accueil n'aient pas seulement des droits de participation formels, mais puissent également connaître et comprendre leurs droits et avoir de bonnes conditions pour les exercer dans les faits. De futurs projets législatifs au niveau fédéral comme au niveau cantonal doivent être coordonnés en conséquence.
- *La transmission d'informations sur les procédures, les déroulements, l'attribution des droits et les compétences de décision doit être garantie avant et pendant le placement.* Les informations transmises doivent être adaptées à l'âge et à la situation de l'enfant et être conçues de sorte à favoriser les possibilités d'action et de participation de l'enfant. En outre, la participation directe ne devrait pas être uniquement ponctuelle et/ou exclusivement sous forme d'entretiens oraux, mais elle devrait être possible en continu et sous différentes formes. Les enfants et les jeunes devraient être questionnés dès le départ et régulièrement sur la forme de participation la plus adaptée pour eux. Il peut s'agir de participation directe, mais aussi de participation par l'intermédiaire d'une personne en qui l'enfant a confiance et qu'il ou elle souhaiterait impliquer ou par laquelle il ou elle souhaiterait être représenté-e. Un-e enfant placé-e doit également avoir

¹ Nous sommes conscients que cela fait écho à des thèmes qui ont déjà été abordés dans le précédent chapitre.

la possibilité de renoncer à exercer ses droits de participation. Dans ce cas, il faut vérifier à intervalles réguliers si cette décision correspond toujours à ce que veut l'enfant.

- *Permettre et encourager la mise en réseau et l'auto-organisation des enfants placés en famille d'accueil.* Les expériences dans d'autres pays montrent que le fait de permettre et d'encourager l'auto-organisation des enfants placés hors de leur famille n'offre pas seulement des opportunités d'échanges et de renforcement (mutuel) des enfants concernés. Les enfants placés (et anciens enfants placés) peuvent, sur la base de leurs expériences, apporter au système de placement familial d'importants retours et des impulsions pour son développement.

1.2 Promouvoir le soutien de tous les parents d'accueil et de tous les parents des enfants placés et mettre à leur disposition des ressources suffisantes

- *Mettre des ressources à la disposition des parents d'accueil.* Les tâches des parents d'accueil sont complexes. Il n'y a aucune raison de s'attendre à ce que des placements réussis se déroulent sans crises. Ce qui compte, c'est la manière dont on parvient à surmonter les crises. Dans ce contexte, la mise à disposition de ressources pour faire face aux crises est une clé de la réussite des placements.
- *Garantir la disponibilité d'un conseil et d'un accompagnement compétents 24 heures sur 24.* Cette disponibilité doit devenir un standard de l'aide cantonale aux enfants placés en famille d'accueil. Les cantons devraient prendre davantage en considération la possibilité de s'associer pour mettre à disposition et financer ensemble une telle offre de conseil, disponible à tout moment.
- *Proposer la formation de base et la formation continue et l'accompagnement des familles d'accueil dans les prestations de base offertes à tous les parents d'accueil.* Les résultats montrent clairement que, selon le canton et l'attribution des tâches (avec ou sans rattachement à des prestataires), les familles d'accueil ont jusqu'à présent inégalement accès, ou inégalement droit, aux formations de base et formations complémentaires, tout comme à l'accompagnement. Les placements auprès de la parenté sont, en particulier, systématiquement moins bien dotés en ressources dans certains cantons. La Confédération et les cantons doivent s'engager à ce que tous les parents d'accueil disposent d'une offre de base de formation et de formation continue ainsi que de prestations d'accompagnement, à laquelle ils puissent recourir tous et de façon égalitaire. Dans la mesure du possible, les parents d'accueil doivent pouvoir choisir parmi différentes offres et entre différents prestataires.
- *Des conditions transparentes, justes et identiques pour tous les parents d'accueil.* Toute personne qui accueille chez elle un enfant placé a droit à une juste rémunération basée sur des règles de droit équitables et transparentes. Ces personnes doivent bénéficier d'un accès complet aux prestations de la sécurité sociale. Les parents d'accueil qui ont un lien de parenté avec l'enfant placé ne doivent pas être moins bien traités que les parents d'accueil non apparentés.
- *Créer des offres pour les parents des enfants placés.* Les parents dont les enfants sont placés en famille d'accueil ont eux aussi besoin d'offres de soutien et d'accompagnement –également au-delà de la phase de prise de décision. L'accompagnement et le soutien des parents des enfants placés devraient être considérés comme faisant partie intégrante de l'accompagnement des enfants placés en famille d'accueil et être développés.

1.3 Des rôles et compétences transparents – Responsabilité organismes et acteur·trice·s impliqué·e·s – Concepts pour les tâches obligatoires

- *Amélioration de la transparence des rôles, des compétences et des pouvoirs de décision des différents organismes impliqués du début à la fin du placement.* Nos résultats indiquent qu'il est souvent très difficile, en particulier pour les enfants, les parents et les parents d'accueil, de comprendre les rôles, compétences et pouvoirs de décision des différents organismes, institutions et professionnel·le·s impliqué·e·s dans les systèmes cantonaux de placement d'enfants en famille d'accueil. Les résultats montrent qu'il est utile de mettre en œuvre différentes formes d'information pour permettre aux enfants placés, aux parents et aux parents d'accueil de repérer par rapport aux rôles, aux fonctions et à aux compétences des différents services et institutions impliqués (entretiens personnels, informations écrites, graphiques et tableaux, différentes langues). Ces informations doivent être répétées sous différentes formes et à différents moments du processus pour s'assurer qu'elles soient bien comprises et intégrées.
- *Clarification des rôles, compétences et responsabilité des organismes et acteurs/actrices impliqués.* La multiplicité des rôles, des fonctions et des services impliqués qui caractérise le placement familial dans les cantons suisses (et qui est encore renforcée lors de placements intercantonaux) comporte un risque de confusion des responsabilités. Plus les instances impliquées sont nombreuses et moins les compétences et responsabilités entre les autorités, services, prestataires, titulaires de rôles légaux (curateurs et curatrices, personnes de confiance) impliqués sont réglées, plus le risque est grand que les professionnel·le·s (ou services) comptent sur le fait qu'un autre service assumera la responsabilité et « fera le nécessaire » dans les situations complexes. Cela peut contribuer à ce que des crises ne soient pas reconnues et traitées à temps et mettre en péril la réussite du placement familial. Une répartition claire des responsabilités facilite et favorise la collaboration entre les acteurs et actrices et sont un gage de sécurité pour les professionnel·le·s, les enfants placés, les parents d'accueil et les parents. Nous recommandons par conséquent que soit établie une attribution claire des responsabilités, axée sur la continuité, pour chaque enfant placé – indépendamment du fait que l'enfant vive en famille d'accueil en raison de décisions d'une autorité ou de décisions d'un service avec l'accord des parents. Le ou la professionnel·le référent·e de la situation peut être contacté·e aussi bien par l'enfant placé, les parents d'accueil et les parents de l'enfant placé que par d'autres professionnel·le·s du système de protection. Cette personne porte en règle générale également la responsabilité de la planification de l'accompagnement (voir plus bas).
- *Développement de concepts et de standards de qualité pour les tâches obligatoires.* Nous recommandons d'établir des concepts clairs et des standards de qualité au moins pour les tâches obligatoires que sont l'évaluation des conditions d'accueil, l'autorisation, le matching et la surveillance. A notre connaissance, de tels concepts et standards de qualité ne sont pas établis dans tous les systèmes cantonaux de placement familial. Les tâches obligatoires mentionnées ci-dessus incluent cependant des tâches complexes dont la gestion requiert des connaissances spécialisées, de l'expérience et un *savoir-faire* méthodologique. Les concepts devront s'appuyer sur les connaissances scientifiques actuelles et sur l'expérience pratique. Ils doivent guider, sous la forme de modèles d'action et de standards de qualité, l'action des professionnel·le·s compétent·e·s pour ces tâches.
- *Dissociation de la surveillance et de l'accompagnement/conseil.* L'accompagnement et le conseil requièrent une relation de confiance entre les professionnel·le·s et les parents d'accueil qui encourage ceux-ci à parler ouvertement des incertitudes et des situations de crise. La surveillance requiert au contraire une distance par rapport au sentiment de loyauté qui accompagne la relation de confiance instaurée dans le cadre de l'accompagnement, pour pouvoir reconnaître avec neutralité de potentielles difficultés qui nécessitent des adaptations ou peuvent même conduire au retrait de l'autorisation.

- *Développer des concepts de protection.* Nous souhaitons inciter les autorités compétentes à analyser les systèmes cantonaux de placement familial établis (et qui diffèrent les uns des autres sous plusieurs aspects) quant à la question de savoir dans quelle mesure ils garantissent avec fiabilité la protection des enfants placés en famille d'accueil contre la violence physique et psychique, la négligence, l'exploitation et la violence sexuelle. Cela inclut d'examiner, en particulier dans le cadre de la surveillance, la contribution respective apportée à la protection des enfants placés par les différents services, organisations et professionnel-le-s de l'aide aux enfants placés. En d'autres termes, il s'agit d'examiner durant tout le processus de placement si des lacunes apparaissent et, le cas échéant, d'envisager des moyens de les combler.

1.4 Renforcer les modèles de planification participative de l'aide et mettre à disposition les ressources nécessaires

- *Impliquer les acteurs et actrices concerné-e-s dans la planification.* Pour un développement durable de l'accompagnement des enfants placés en famille d'accueil, il faut veiller à ce que toute décision de placement soit fondée sur une planification participative minutieuse de l'aide, qui implique l'enfant, ses parents et les parents d'accueil dans les décisions qui les concernent.
- *Former les professionnel-le-s pour accompagner les processus participatifs.* Le placement d'un enfant hors de sa famille est une décision lourde de conséquences. Elle implique des changements considérables pour la vie de l'enfant, son environnement de vie et ses liens. Les placements extrafamiliaux répondent en règle générale à des risques et à des situations de danger. Ils recèlent cependant eux-mêmes de grands risques, à la fois pour l'enfant et pour les autres personnes impliquées dans le placement. Les familles d'accueil offrent un environnement familial hors de la famille d'origine. À cela sont associées des chances spécifiques (qu'un placement en foyer ne peut généralement pas offrir de la même manière) – mais aussi des défis spécifiques. Un défi particulier est posé par l'organisation des relations entre l'enfant et ses parents d'accueil, entre l'enfant et ses parents, ainsi qu'entre les parents d'accueil et les parents de l'enfant placé en fonction de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il est prouvé que la participation aux décisions des personnes concernées accroît de manière significative les chances de réussite des relations nourricières (et des placements en foyer) (Baur et al. 2002 ; Albus et al. 2009 ; Gabriel et al. 2018). Les décisions de placement sont complexes, elles touchent à des liens et souvent à de fortes émotions ; dans ces décisions se rencontrent en règle générale des intérêts contradictoires, et leur potentiel de préjudice est élevé. Elles nécessitent par conséquent une planification, une justification et une modération minutieuses par des professionnel-le-s compétents et expérimentés.
- *Fonder juridiquement le mandat de planification participative donnée aux professionnel-le-s.* Un processus de placement englobe différents éléments. Il comprend la clarification des besoins et des situations (évaluation, diagnostic), l'examen de l'adéquation de formes d'aide alternatives et, enfin, la décision et sa mise en œuvre. L'enfant doit être impliqué dans les différentes étapes du processus (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales [CDAS] et Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes [COPMA], 2020:22). Les professionnel-le-s qui assument cette tâche ont besoin pour cela non seulement d'expérience dans la mise en œuvre de concepts scientifiquement fondés, mais aussi d'une compétence claire : si possible un mandat juridiquement fondé, et dans tous les cas les ressources en temps nécessaires. Il serait souhaitable que ces conditions soient données dans tous les systèmes cantonaux de placement familial. Les modèles de placement d'enfants en famille d'accueil en Suisse présentent à cet égard des conditions-cadres très diverses à l'heure actuelle.

- *Allouer les ressources nécessaires (en personnel, financières, méthodologiques et temporelles) à une telle planification participative.* Nous recommandons d'attribuer les ressources pour garantir l'encadrement structurel et le fondement des processus décisionnels très complexes dans le cadre des placements. Pour leur mise en œuvre méthodologique, nous recommandons de s'inspirer des modèles de planification participative de l'aide tels qu'ils ont été développés spécifiquement pour les processus décisionnels du domaine de l'aide aux enfants et à la jeunesse (p. ex. Schwabe 2019). La planification de l'aide dans le sens que nous proposons ici inclut la clarification régulière et transparente de la durée prévue du placement et des conditions de fin au placement. Une planification minutieuse de l'aide peut en outre augmenter les chances que des relations solides s'instaurent entre les parents d'accueil et les parents d'origine – en fonction des circonstances de la situation – et crée des possibilités de s'entendre sur des modèles adaptés de répartition des tâches entre les parents d'accueil, les parents de l'enfant placé et d'autres acteurs et actrices, y compris les professionnel·le·s.

1.5 Futur développement de l'OPE²

- *Introduction d'une disposition relative au droit de l'enfant à la participation dans les processus de décision menant à un placement volontaire.* La norme de participation définie à l'art. 1a, al. 2, let. b OPE se rapporte aux enfants qui sont placés en foyer ou en famille d'accueil. Les enfants qui sont placés en famille d'accueil par l'intermédiaire d'un service spécialisé de protection de l'enfant et de la jeunesse ou d'un service social, avec l'accord de leurs parents, n'ont, en ce qui concerne ce processus de décision, pas de droits de participation analogues, garantis par des dispositions fédérales. Une révision de l'OPE doit combler cette lacune en formulant explicitement une norme de participation aux procédures qui conduisent à la prise en charge d'enfants en dehors du foyer parental.
- *L'institution de la personne de confiance selon l'art. 1a, al. 2, let. b, OPE, sa fonction et les procédures de désignation doivent faire l'objet d'une évaluation critique.* Seuls quelques cantons ont réglé dans la loi la mise en œuvre de cette disposition, ou édicté des directives à ce sujet. Il n'est pas très encourageant de constater que ces dispositions ne sont toujours pas mises en œuvre en de nombreux endroits, dix ans après leur entrée en vigueur. Un examen du modèle de la personne de confiance et des effets qui découlent de sa fonction spécifiquement non officielle (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales [CDAS] et Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes [COPMA], 2020:23) pourrait inclure les questions suivantes : la compétence pour sa mise en œuvre est-elle bien choisie et les services compétents en vertu de l'Ordonnance disposent-ils des ressources requises ? Comment peut-on garantir en pratique que l'enfant participe au choix de la personne de confiance ? Quels modèles ont fait leurs preuves ? Ne gagnerait-on pas plutôt à donner une définition plus étroite du rôle de la personne de confiance, dans le sens d'une représentation de l'enfant ? Y a-t-il éventuellement des alternatives appropriées à la personne de confiance qui permettraient de garantir l'intégrité, la sécurité et les droits des enfants placés hors de leur famille et d'atténuer les asymétries de pouvoir ?
- *Introduction d'une obligation de désigner, pour chaque enfant accueilli en dehors du foyer parental dans une institution ou une famille, un service auprès duquel la référence de la situation est rattachée.* La référence de la situation, selon le modèle proposé ici, s'inscrit dans la durée et englobe :

² Nous nous concentrons ici sur des recommandations pour un développement de l'OPE qui ont un lien avec les objets de la présente étude.

- la définition d'un *plan d'accompagnement en impliquant* l'enfant, ses parents, la famille d'accueil et, si la situation l'exige, d'autres personnes (professionnel-le-s)
 - une *évaluation régulière du plan d'accompagnement* pour déterminer si les conditions pour un placement sont toujours réunies et si le placement reste bien la meilleure prestation possible pour garantir le bien de l'enfant.
 - la garantie d'un point de contact pour l'enfant placé, ses parents et les parents d'accueil.
 - la garantie d'un point de contact pour les autorités et organisations mentionnées par l'OPE.
- *Élargissement des conditions d'autorisation.* Dans sa version actuelle, l'OPE lie l'autorisation à des qualités personnelles et aptitudes des parents d'accueil et à des conditions de logement, ainsi qu'implicitement à la garantie du bien de l'enfant. Les conditions d'autorisation en vigueur devraient être élargies de façon à lier l'autorisation à la garantie que les enfants placés aient accès à leurs droits. Pour les enfants placés hors de leur famille, les droits suivants semblent en particulier pertinents : le droit à la protection et à l'assistance, le droit de participation, le droit à la non-discrimination, le droit d'accès à l'éducation et aux soins de santé, le droit à la liberté de religion ou de conviction, le droit d'accès à l'information.
- *Élargissement et concrétisation des dispositions relatives à la surveillance dans le domaine du placement en institution et en famille d'accueil.* L'autorisation et la surveillance sont étroitement liées : la surveillance contrôle si les conditions d'autorisation sont toujours remplies. Par analogie avec les modifications proposées pour l'autorisation, la surveillance doit être davantage liée à la fonction de contrôler dans quelle mesure les enfants placés hors de leur famille peuvent exercer leurs droits. Dans l'ordonnance en vigueur, la tâche attribuée à la surveillance est en particulier de veiller à ce que les enfants placés soient associés aux décisions déterminantes pour leur existence. Ainsi, seul le droit de l'enfant à la participation est explicitement formulé dans l'OPE. Une version révisée de l'OPE doit réglementer l'élargissement de la surveillance à la vérification de la garantie d'autres droits de l'enfant selon la CDE, tels que ceux mentionnés pour l'autorisation, à savoir : le droit à la protection et à l'assistance, le droit à la non-discrimination, le droit d'accès à l'éducation et aux soins de santé, le droit à la liberté de religion ou de conviction, le droit d'accès à l'information.
- Le lien entre surveillance et conseil suggéré dans le texte des dispositions relatives à la surveillance (art. 10, al. 2 OPE) doit être supprimé et remplacé par des dispositions qui définissent clairement que la fonction de surveillance ne peut être déléguée à des organisations ou services qui fournissent simultanément des prestations de conseil et de soutien dans une famille d'accueil.
- *Effectuer un relevé statistique uniforme des placements en famille d'accueil.* Concernant l'obligation de tenir des listes, l'OPE stipule que l'autorité compétente doit tenir des dossiers sur les enfants placés (art. 21, al. 1a) et que les fournisseurs de prestations dans le domaine du placement familial (FPF) doivent tenir des listes des parents d'accueil, enfants placés et parents d'enfants placés avec lesquels ils collaborent (art. 20d, al. 1 OPE). Ces réglementations devraient être modifiées dans le cadre d'une révision de l'OPE de manière à garantir un relevé statistique uniforme au niveau national de tous les enfants placés en institution et en famille d'accueil.