



Schweizerischer Fonds für Kinderschutzprojekte
Fonds Suisse pour des projets de protection de l'enfance
Fondo svizzero per progetti di protezione dell'infanzia

Systeme de protection de l'enfance:

Une comparaison internationale de bonnes pratiques dans cinq pays (Australie, Allemagne, Finlande, Suède et Royaume Uni), incluant des recommandations pour la Suisse.

Résumé des recommandations



Editeur: Fonds Suisse pour des projets de protection de l'enfance

Auteurs, directions: Jachen C. Nett (Bernser Fachhochschule, Schweiz)
Trevor Spratt (Queen's University Belfast, Nordirland)

Auteurs des chapitres: Chapitre 1: Jachen C. Nett und Trevor Spratt
Chapitre 2: Jachen C. Nett
Chapitre 3: Trevor Spratt

Auteurs des études par pays: Trevor Spratt (Queen's University Belfast, Irlande du Nord)
Leah Bromfield (University of South Australia, Australie)
Johanna Hietamäki (Universität Jyväskylä, Finlande)
Heinz Kindler (Deutsches Jugendinstitut DJI, Allemagne)
Lina Ponnert (Universität Lund, Schweden)

Copyright: Fonds Suisse pour des projets de protection de l'enfance, Zurich

Diffusion: Le rapport peut être téléchargé en version pdf en anglais, en allemand, en français et en italien et commandé en version papier (en nombre limité) à l'adresse : www.kinderschutzfonds.ch



Schweizerischer Fonds für Kinderschutzprojekte
Fonds Suisse pour des projets de protection de l'enfance
Fondo svizzero per progetti di protezione dell'infanzia

Le Fonds Suisse pour des projets de protection de l'enfance est une association d'intérêt public, qui identifie et soutient des projets de prévention et de formation scientifiquement validés et avec des résultats mesurables. Le Fonds soutient également des projets de recherche appliquée visant à compléter les connaissances nécessaires à des démarches de prévention. Afin de contribuer à améliorer durablement la protection de l'enfance en Suisse, le Fonds entend participer, par la diffusion des résultats obtenus et des expériences acquises à travers les projets soutenus, à la création, à moyen terme, d'un réseau de partage de connaissances pour tous les intervenants de la protection de l'enfance.

www.kinderschutzfonds.ch

A l'origine, lors de la création de ce projet, nous avons identifié deux objectifs essentiels : tout d'abord, examiner les indices actuels de l'efficacité des services de protection de l'enfant dans les pays ayant un niveau de développement socio-économique comparable à celui de la Suisse ; ensuite, identifier les bonnes pratiques issues de comparaisons internationales et évaluer la pertinence de leur application en Suisse. Nous avons atteint ces objectifs en comparant les pratiques de protection de l'enfant dans divers pays, en proposant une analyse et en formulant des recommandations. Les analyses et recommandations présentées dans notre rapport sont tirées en partie de celles fournies dans l'étude de cas de cinq pays et des analyses secondaires collectives effectuées par les auteurs du rapport lors d'un atelier organisé à Berne. Un groupe d'experts, travaillant en Suisse dans le domaine juridique, académique ou sur le terrain, ont analysé puis évalué ces résultats de manière plus approfondie quant à leur application dans un contexte suisse. Nous sommes très reconnaissants envers Andrea Hauri, Marco Zingaro, Christian Nanchen, Stefan Blülle, Peter Voll, Stefan Schnurr et Judith Wyttenbach pour leur travail sur ce sujet. Les conseils du groupe d'experts ont permis d'apporter un certain nombre de changements dans le rapport final, reflétant la faisabilité de la mise en œuvre des recommandations dans le contexte suisse. Notre intention est de rendre compte, de manière pragmatique et fondée sur des principes, de ce qui constitue un système moderne et efficace de protection de l'enfant avec des recommandations pour une application en Suisse. Toutefois, notre objectif n'est pas de présenter précisément la manière dont ces recommandations peuvent être mises en pratique ; en effet, la phase de mise en œuvre est une tâche à part entière incombant à tous les acteurs concernés par les dimensions juridique, politique et pratique de la protection de l'enfant en Suisse.

Dans notre rapport global, nous identifions les motivations essentielles conduisant au développement de systèmes de protection de l'enfant : la prévalence et les effets de la maltraitance des enfants (l'impératif scientifique), la nécessité de consacrer des fonds aux enfants (l'impératif économique), les droits de l'enfant (l'impératif juridique) et la comparaison internationale du bien-être de l'enfant (l'impératif moral). Nous montrons par ailleurs que les systèmes modernes de protection de l'enfant peuvent reposer sur deux objectifs : avoir recours à un système d'interventions d'urgence pour les situations avérées, et identifier les populations les plus à risque puis leur faire bénéficier des services de prévention évitant ce genre de réponse d'urgence. Ces deux types d'action sont essentiels et contribuent à la protection des enfants. La plupart des enfants et des familles bénéficieront de services à la fois universels et ciblés visant à améliorer le bien-être de l'enfant et à le protéger en cas de difficultés. Néanmoins, un service solide et efficace, spécialisé dans la protection de l'enfant, est également indispensable afin de garantir que les enfants les plus vulnérables dans la société reçoivent une protection immédiate et efficace. L'une des principales fonctions du gouvernement central consiste à créer un ensemble équilibré de lois et de politiques qui, bien que sujettes à variations locales, reflètent des principes et des normes documentées et consensuelles, avec des lignes de gouvernance et d'autorité bien définies. Nos recommandations reflètent donc ces normes et idéaux.

Recommandation n°1 – Comité national permanent

Nous recommandons la création d'un comité national permanent, représentant tous les gouvernements cantonaux, afin de passer en revue les lois et politiques fédérales et cantonales suisses, avec l'objectif de produire un cadre national pour la protection de l'enfant (similaire au cadre national pour la protection des enfants en Australie, dont les structures étatiques et fédérales sont comparables). Cette mesure aurait pour effet de former un ensemble de principes universels visant à orienter les législations et services cantonaux. Afin de fournir des informations nécessaires au travail du comité national permanent, les gouvernements des cantons devraient revoir leurs prestations actuelles de services, d'abord d'une manière globale puis ciblée (voir recommandation n°9) afin de garantir une continuité dans leurs prestations.

Recommandation n°2 – Commission de l'enfance

Nous recommandons la création d'une commission de l'enfance dans chaque canton, composé de toutes les organisations, prestataires de services non gouvernementaux et privés du canton. Ces commissions mettraient en œuvre les politiques correspondant aux objectifs du cadre national pour la protection de l'enfant ; elles auraient également une série de responsabilités en matière de développement de protocoles de communication entre les agences et les services d'audit au sein du canton, d'un point de vue aussi bien global que ciblé et spécialisé afin d'identifier et de combler les lacunes des prestations fournies. Nous prévoyons que certains services hautement spécialisés seront nécessaires, nécessitant notamment un soutien et des arrangements de prise en charge intercantonaux, par exemple en matière de services thérapeutiques spécialisés pour les enfants victimes d'abus sexuels. Dans ces cas, des mesures spéciales seraient nécessaires afin d'établir des indications claires de gouvernance et de responsabilité qui impliqueraient des modalités de coopération entre les commissions de l'enfance et les instances cantonales.

Recommandation n°3 – Travailleurs sociaux

Chaque canton devrait disposer d'équipes de travailleurs sociaux qualifiés assumant les fonctions relatives à la protection de l'enfant au niveau spécialisé et correspondant aux exigences fixées par le Code civil suisse, articles 307 à 317. Ces travailleurs sociaux devraient être principalement responsables de l'évaluation des familles dans lesquelles sont signalées des cas de maltraitance et/ou pour lesquelles des services thérapeutiques ou préventifs s'avèrent nécessaires. Ils devraient aussi avoir la tâche d'organiser des réunions de planification et de suivi de cas individuel avec les autres professionnels afin d'élaborer des plans d'intervention et de prestation (voir recommandation n°4).

Recommandation n°4 – Réunions de planification individualisée

Un système de réunions pluridisciplinaires de planification et suivi individualisé de cas devrait être mis en place dans chaque canton. Reflétant certains points positifs du système de réunion au cas par cas en pratique au Royaume-Uni, ces réunions devraient rassembler tous les professionnels œuvrant avec les familles dans lesquelles il existe un problème de protection de l'enfant. Pour adopter les meilleures pratiques internationales, de telles questions doivent être comprises au sens large, englobant aussi bien les situations où des risques immédiats existent pour l'enfant que des contextes où l'enfant fait face à de telles difficultés que l'on peut déjà prévoir un résultat insuffisant. Dans les deux cas, le but doit être d'élaborer un plan de soutien pluridisciplinaire dont l'efficacité en matière de protection de l'enfant et d'amélioration de son bien-être pourrait être évaluée lors de réunions ultérieures. Dans l'intérêt supérieur de l'enfant, il importe que le partage des informations ne soit pas entravé par des considérations liées à la confidentialité.

Recommandation n°5 – Enseignement professionnel en protection de l'enfant

En Suisse, il existe la possibilité de bâtir un système efficace et interprofessionnel de protection de l'enfant. La création de lois peut certes s'avérer utile dans certaines circonstances, mais nous recommandons plutôt de mettre l'accent sur un autre aspect : la création d'un système d'enseignement professionnel au sein des universités, où une formation unique en protection de l'enfance serait une composante obligatoire du cursus de premier cycle pour tous les professionnels travaillant avec les enfants ou les familles ; une formation pluridisciplinaire deviendrait alors obligatoire pour ces mêmes professionnels, au niveau du troisième cycle. De cette manière, tous les professionnels auraient des connaissances de base en matière de protection de l'enfance et verraient la protection efficace des enfants comme une responsabilité collective. Cela nécessiterait bien sûr que les universités élaborent du matériel d'enseignement pour les cours de licence et post-licence.

Recommandation n°6 – Promotion du travail social

Les universités devraient veiller à ce que les procédures de sélection des étudiants se destinant au travail social soient plus strictes, notamment en imposant des conditions d'entrées plus exigeantes telles que des notes d'entrées élevées et des entretiens, afin de sélectionner les meilleurs candidats possible. Le cadre national de protection de l'enfant (voir recommandation n° 2) devrait comporter une stratégie de promotion du travail social en le présentant comme une carrière professionnelle exigeante, stimulante et gratifiante. Les cantons devraient veiller à offrir aux travailleurs sociaux des sa-

laire et des structures de carrière représentant les exigences complexes et socialement importantes de leur profession.

Recommandation n°7 – Participation de la famille

Nous recommandons que la Suisse se conforme aux standards internationaux de bonnes pratiques. Cela consisterait notamment à faire en sorte que les familles soient présentes et prennent part aux prises de décisions lors des réunions pluridisciplinaires de planification et suivi individualisé de cas (voir recommandation n°4). Il importe de veiller à ce que les parents et les enfants (ces derniers pouvant avoir une perspective différente de celle de leurs parents) soient systématiquement impliqués dans tous les processus d'évaluation et de prise de décisions. Ce principe devrait ainsi être présent dans tous les outils de conseil et d'évaluation destinés aux travailleurs sociaux et autres professionnels (voir recommandations n°9 et 10). Lorsque des cas de tutelle sont considérés, des droits particuliers de représentation et des procédures d'appel devraient être normalisées dans le cadre de travail suggéré pour la protection de l'enfant en Suisse.

Recommandation 8 – État des lieux des services

La mise en place d'un ensemble cohérent de services destinés aux enfants nécessite d'effectuer un état des lieux afin de fournir une description des services déjà disponibles aux niveaux universel, ciblé et spécialisé, ainsi que leur localisation à travers la Suisse. Cela fournirait une base d'analyse des besoins à l'échelle cantonale, ce qui permettrait d'identifier les lacunes et donc de prendre les mesures nécessaires pour mettre en place des services en fonction des priorités documentées par le travail des commissions de l'enfance (voir recommandation n°2). Ces informations pourraient ensuite être rassemblées au niveau national afin de guider le développement du cadre national pour la protection de l'enfant (voir recommandation n°1).

Recommandation n°9 – Lignes directrices pour la protection de l'enfant

Nous recommandons que le comité national permanent (voir recommandation n°1) émette des lignes directrices permettant aux travailleurs sociaux et aux autres professionnels d'effectuer leur travail de manière efficace et conforme aux lois et politiques fédérales et cantonales, mais aussi d'être informés des résultats des recherches internationales en matière de bonnes pratiques de travail avec les familles et les enfants. Ces lignes directrices devraient être engageantes mais pas trop prescriptives.

Recommandation n°10 – Évaluation générale et spécifique

Nous recommandons un cadre d'évaluation à deux volets, commandé par le comité national permanent (voir recommandation n°1), et mis en fonction par les commissions cantonales de l'enfance (voir recommandation n°2) ; le premier volet serait destiné à tous les professionnels travaillant auprès des enfants, et le second, plus spécifique, destiné aux travailleurs sociaux. Ce cadre d'évaluation devrait refléter les meilleures pratiques internationales, basées sur le modèle écologique du développement de l'enfant et documentées par les faits.

Recommandation 11 – Vérification des méthodes

Le recours à une série de méthodes de la part des travailleurs sociaux est devenu la norme dans les systèmes de protection de l'enfant. Il importe d'employer, dans la mesure du possible, des méthodes basées sur les faits et reflétant les besoins du client ; ces méthodes devraient inclure aussi bien les services de soutien que les interventions thérapeutiques. Les méthodes actuellement utilisées en Suisse devraient être évaluées en fonction des niveaux de nécessité estimés à l'échelle cantonale (voir recommandation n°9) en vue d'identifier les éventuelles lacunes des prestations. De telles lacunes, si elles existent, devraient ensuite être prises en compte dans les stratégies de formation et de mise en œuvre des prestations des commissions de l'enfance (voir recommandation n°2).

Recommandation n°12 – Évaluation de la prise en charge par l'État

Nous recommandons que le comité national permanent demande une évaluation de la prise en charge publique – dans le cadre du développement d'un réseau national suisse pour la protection de l'enfant (voir recommandation n°1) – et que cela soit réalisé par le biais des commissions de l'enfance dans leurs cantons respectifs (voir recommandation n°2).

Recommandation n°13 – Procédure de protection de l'enfant

A partir de l'observation des meilleures pratiques dans les divers pays analysés, nous mettons l'accent sur la nécessité d'avoir en vigueur des procédures de protection de l'enfant afin de veiller à ce que les personnes travaillant auprès des enfants, dans des institutions ou dans la communauté, aient un casier judiciaire vierge. Nous recommandons que ces informations soient recueillies au niveau fédéral et qu'elles soient accessibles aux cantons ; les personnes cherchant à travailler auprès des enfants devraient ainsi être soumis aux mêmes règles dans toute la Suisse.

Recommandation n°14 – Résultats et mesures

Dans le contexte du cadre national pour la protection de l'enfant en Suisse (voir recommandation n°1), il importe de se mettre d'accord sur une série de mesures des résultats. Ce dernier devrait mettre à disposition des données quantitatives mais également qualitatives (par ex. l'enregistrement de l'expérience subjective des enfants et leur évaluation des services). L'établissement de données nationales de ce genre nécessite d'attribuer à chaque enfant une personne de référence pouvant effectuer un suivi au fil du temps dans le système. Cela permettrait de rassembler les données et de discerner les trajectoires et tendances, et donc de fournir des informations utiles à la planification des prestations et au développement des services dans le canton (voir recommandation n°2) mais aussi aux interventions pluridisciplinaires au niveau individuel.

Les systèmes de protection de l'enfance sont nécessaires car nous sommes désormais conscients des préjudices causés aux enfants–lorsqu'ils sont soumis à un certain nombre de difficultés, dont la maltraitance. En développant et en renouvelant son système de protection de l'enfant, la Suisse a l'occasion unique de profiter d'une analyse des systèmes modernes de protection des enfants dans cinq pays. Le constat majeur de cette recherche est que les leçons tirées, tant sur des aspects positifs que négatifs dans ces pays, sont remarquablement cohérentes. Au début de ce projet, nous pensions qu'il serait très difficile de dégager des enseignements clairs étant donné les éventuels problèmes pour trouver des points de comparaison. Cependant, d'une manière générale, nous avons pu observer l'émergence d'un consensus considérable quant à ce qui constitue les « meilleures pratiques » dans les systèmes modernes de protection de l'enfance. Les 14 recommandations que nous avons formulées représentent ce que les membres de l'équipe de recherche souhaiteraient pour leur propre pays ; aucun de ces pays ne regroupe pourtant tous ces éléments.

Nous avons évidemment bien conscience que la plupart des éléments que nous recommandons sont reflétés dans les développements actuels en Suisse. Comme c'est également le cas dans les autres pays cités dans notre rapport, les autorités suisses se préoccupent de répondre aux questions liées aux conditions économiques et sociales, qui peuvent avoir un impact sur la santé et le bien-être des enfants et des adolescents. Les autorités s'appliquent également à identifier les populations les plus vulnérables risquant de ne pas atteindre les standards de santé et de bien-être et à les cibler par des interventions spécifiques de nature préventive, tout en assurant une protection immédiate aux personnes quand cela s'avère nécessaire.

Nous avons cherché à formuler un série de recommandations en partant de la base, avec notamment des questions de gouvernance, passant ensuite par le niveau intermédiaire, avec des éléments interdépendants, pour enfin atteindre le niveau spécialisé, identifiant les services-clés. Nous avons rassemblé ces recommandations dans le tableau ci-dessous et les avons également représentées dans le diagramme suivant. Deux choses apparaissent : tout d'abord, les recommandations se fondent les unes sur les autres, et s'emboîtent. C'est la nature des systèmes modernes de protection de l'enfant et c'est pourquoi il est difficile d'en ôter une sans faire s'effondrer les autres. Ensuite, elles se réfèrent

collectivement à une phase suivante : leur mise en œuvre à travers un certain nombre de secteurs d'activités. Ce sera le prochain défi.

Niveau fondamental – Éléments de gouvernance des systèmes modernes de protection de l'enfant

Recommandation n°1 – Un comité national permanent, au niveau fédéral, devrait établir un cadre national pour la protection de l'enfant, afin de servir de base à l'élaboration de lois et à la mise en place de services cantonaux.

Recommandation n°2 – Les cantons conservent une responsabilité juridique dans les services de protection de l'enfant mais ceux-ci sont planifiés et fournis avec des prestataires volontaires et privés dans les commissions de l'enfance.

Niveau intermédiaire – Aspects interdépendants des systèmes modernes de protection de l'enfant

Recommandation n°3 – Dans chaque canton, des équipes de travailleurs sociaux devraient assumer les responsabilités juridiques liées au service spécifique de protection de l'enfant.

Recommandation n°4 – Des réunions pluridisciplinaires de planification et de suivi individualisé de cas devraient être mises sur pied dans chaque canton afin de garantir une planification permettant de répondre aux besoins et d'assurer la protection au niveau individuel.

Recommandation n°5 – Les universités devraient mettre en place des formations de licence et post-licence en protection de l'enfant pour les professionnels.

Recommandation n°6 – Les universités devraient revoir leurs standards d'admission aux cursus de travail social.

Recommandation n° 7 – Promotion du partenariat. Les parents devraient assister aux réunions de planification et de suivi individualisé de cas. Les droits des enfants à la représentation et à l'appel aux décisions les concernant devraient devenir la norme.

Niveau supérieur – Éléments de la fourniture de service des systèmes modernes de protection de l'enfant

Recommandation n° 8 – Développement d'un ensemble de services destinés aux enfants, fondés sur le modèle de santé publique et servant de base à la mise en place du Cadre National pour la protection de l'enfant.

Recommandation n°9 – Développement de lignes directrices pour les travailleurs sociaux, intégrant la législation et les « meilleures pratiques » mises en évidence par la recherche.

Recommandation n° 10 – Introduction d'un cadre d'évaluation à deux niveaux : l'un, spécialisé, pour les travailleurs sociaux et l'autre, général, pour les autres professionnels.

Recommandation n° 11 – Vérification des méthodes actuelles d'intervention employées par les

travailleurs sociaux. Le résultat de cette vérification servirait de base aux commissions de l'enfance dans leur travail de développement de stratégies de formation et de mise en application.

Recommandation n°12 – État des lieux de la prise en charge par l'État qui servirait de base au développement du cadre national pour la protection de l'enfant et au travail des commissions de l'enfance.

Recommandation n° 13 – Établissement d'une procédure nationale de protection de l'enfant destinée aux personnes travaillant auprès des enfants.

Recommandation n° 14 – Mise en place d'un système national de données permettant d'effectuer un suivi des résultats du système et de ceux concernant les enfants, cela faisant partie du cadre national pour la protection de l'enfant mais servant également de base d'informations aux commissions de l'enfance.



