

Le placement d'enfants en Suisse

Analyse, développement de la qualité et professionnalisation

Rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral de la justice

Kathrin Barbara Zatti

Juin 2005

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

1. Mandat	5
2. Démarche et discussion des problématiques	6

Première partie

Analyse du placement d'enfants en Suisse, notamment sous l'angle des dispositions légales de pays européens choisis

A Bases et situation initiale

1. Explication des notions et définitions	8
1.1 Le placement d'enfants	8
1.2 L'enfant placé	8
1.3 Le lien nourricier	9
1.4 Les formes de lien nourricier	9
1.5 La famille nourricière	10
1.6 Les catégories de familles nourricières	10
1.7 Autres définitions	13
2. Importance qualitative et quantitative du placement d'enfants en Suisse	14
3. Bases statistiques sur le placement d'enfants	16

B Bases juridiques en Suisse et application des dispositions

1. Dispositions du Code civil (CC) et de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)	17
1.1 L'historique de l'OPEE en bref	17
1.2 Evaluation des bases juridiques	18
2. Le droit de la tutelle	20
3. Le bien-être de l'enfant	20
4. Les différences fondamentales par rapport aux bases juridiques des autres pays	21
5. Effets de la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant	23

C Développement historique du placement d'enfants en Suisse

1. Histoire du placement d'enfants en Suisse	25
1.1 L'exploitation des enfants par leur famille nourricière	25
1.2 Le placement abusif d'enfants dans des familles nourricières	26
2. Effets sur le placement actuel des enfants	26

D Le placement d'enfant, un sous-système de divers domaines	
1. L'interface «privé – public»	28
1.1 La famille comme sphère privée	28
1.2 Contrôle et surveillance des pouvoirs publics	28
2. Le domaine de l'encadrement extra-familial	29
2.1 L'interface «encadrement para-familial – placement»	29
2.2 Le domaine institutionnel et le placement familial d'enfants	29
2.3 Le placement d'enfants, une composante des soins familiaux	31
3. Le placement d'enfants comme sous-système de l'aide aux enfants et à la jeunesse	31
3.1 Le placement, une mesure de dernier recours	31
3.2 Le placement dans une famille nourricière à titre préventif	32
3.3 La tutelle	32
 E Justification, fonction et qualité du placement d'enfants en Suisse	
1. Justification du placement d'enfants	37
2. Fonction du placement d'enfants	37
3. Qualité du placement d'enfant	38
3.1 La qualité du placement d'enfants en Suisse	38
4. Comparaison intercantonale	39
5. Tendances	39
5.1 Modèles de réseaux	39
5.2 Entreprises privées	40

Deuxième partie

Les acteurs du placement d'enfants : exigences et qualifications

1. Les parents nourriciers	42
1.1 Les exigences posées aux parents nourriciers	42
1.2 La préparation et la formation des parents nourriciers	44
1.3 L'accompagnement des parents nourriciers	45
2. Les professionnels de la clarification, du placement et de l'accompagnement	46
2.1 Les services sociaux	46
2.2 Les services de placement d'enfants	47
2.3 Les modèles de réseau du placement d'enfants	48
3. Les membres des autorités et les mandataires	48

Troisième partie

Le placement d'enfants en Allemagne, en Autriche, en France, en Italie et en Grande-Bretagne : une comparaison internationale

1. Recommandations en guise de synthèse	52
2. Résumé des développements	53
2.1 Concepts, bases statistiques et recherches dans le domaine du placement d'enfants	53
2.2 Bases juridiques	54
2.3 Développement historique	55
2.4 Le placement d'enfants comme sous-système	56
2.5 La tutelle	56
2.6 La qualification des parents nourriciers	57

ANNEXES

1. Tableau synoptique des cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève et Zurich	1
1.1 Structure du placement d'enfants et de l'aide à la jeunesse	1
1.2 Bases juridiques cantonales du placement d'enfants et de l'aide à la jeunesse	2
1.3 Clarification quant aux places d'accueil; exigences posées aux parents nourriciers	2
1.4 Soutien, conseil et qualification des parents nourriciers	3
1.5 Formes de liens nourriciers	3
1.6 Professionalisme du personnel quant aux connaissances spécialisées en matière de placement d'enfants	4
1.7 Standards de qualité et développement de la qualité du placement d'enfants; tendances	5
1.8 Qualification des membres des autorités et des mandataires	5
2. Tableau synoptique de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la France, et de l'Italie	6
2.1 Organisation de l'aide aux enfants et à la jeunesse	6
2.2 Système juridique de l'aide aux enfants et à la jeunesse	7
2.3 Qualification des parents nourriciers	8
2.4 Conseil, soutien et accompagnement de personnes / de parents nourriciers et de familles nourricières	9
2.5 Formes de soins familiaux	10
2.6 Exigences posées aux professionnels de l'aide aux enfants et à la jeunesse / professionnalisme du personnel	11
2.7 Développement de la qualité et normes de qualité dans le placement d'enfants	12
2.8 Tendances dans le domaine du placement d'enfants	13

Introduction

1. Mandat

En date du 11 juin 2002, Mme Jacqueline Fehr, conseillère nationale, déposait le postulat «Améliorer la situation en matière de placement d'enfants» (02.3239) qui était libellé comme suit :

«Le Conseil fédéral est invité à montrer, dans un rapport, comment on pourrait professionnaliser le placement d'enfants en Suisse afin qu'il réponde aux exigences de qualité reconnues au plan international. (Le canton de Lucerne est un bon exemple à cet égard.) Le gouvernement est aussi appelé à discuter les possibilités de fixer dans la loi des exigences minimales que les cantons devraient satisfaire en ce qui concerne la formation de base et la formation complémentaire des personnes appelées à placer les enfants, la surveillance en la matière ainsi que les parents nourriciers. Ce rapport indiquera par ailleurs quel rôle un organe fédéral pourrait jouer en matière de coordination de tous les services cantonaux et régionaux et dans quelle mesure un tel organe pourrait aussi contribuer à optimiser le placement d'enfants en Suisse, en édictant des directives et des normes contraignantes.

Développement

Les enfants placés dépendent de la protection des pouvoirs publics. La réponse à une interpellation à ce sujet (01.3344) a montré qu'il n'en est rien aujourd'hui. Certes, nous savons en Suisse combien de moutons noirs broutent nos prairies, mais nous ne savons pas combien d'enfants ont été placés dans une famille d'accueil. La réponse à l'interpellation précitée montre qu'en Suisse personne ne se sent pleinement responsable du placement d'enfants. Il n'est donc pas surprenant que l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants datant de 1978 ne soit toujours pas appliquée par tous les cantons. Certains d'entre eux n'ont toujours pas désigné d'organisme responsable.

Le nombre des enfants placés a certes reculé ces derniers temps en Suisse. Tous ceux qui s'occupent d'enfants placés et qui sont conscients des problèmes savent cependant que, dans ce domaine, on n'applique de loin pas partout les normes de qualité qui s'imposent. En raison du manque de formation de base ou de formation continue des personnes travaillant dans ce domaine et des autorités, de l'insuffisance de la collaboration interdisciplinaire en cas de placement et de l'absence de directives fédérales et cantonales régissant l'aide aux enfants et aux adolescents, les autorités sont souvent enclines à opter pour des interventions et des mesures au lieu de planifier une aide axée sur les besoins des enfants.

Souvent la coordination entre la surveillance, les autorités de tutelle ou les services sociaux et les personnes qui accueillent et éduquent l'enfant (parents nourriciers, école) n'est pas assez contraignante. Un exemple : les autorités savent qu'un enfant a vécu des traumatismes dans sa petite enfance, mais elles n'en informent qu'insuffisamment les parents nourriciers. De ce fait, les enseignants qui s'occupent de l'enfant ne peuvent eux non plus pas réagir de façon adéquate face au comportement de l'enfant.

Souvent les parents nourriciers ne sont pas assez préparés - tant s'en faut - et ils sont mal encadrés pour assumer leur tâche difficile. Cela s'explique en général par le fait que les autorités responsables sont, elles aussi, trop peu au fait des problèmes qui se posent, et qu'elles sont par conséquent dépassées.

Toutes ces lacunes sont à l'origine de placements peu judicieux, qui font que l'enfant doit être replacé, que les parents nourriciers sont débordés et décident de rompre leur engagement. Les enfants doivent alors retourner dans un foyer ou s'habituer rapidement à une autre famille d'accueil. Souvent, le fait que les parents nourriciers soient dépassés par l'ampleur de la tâche entraîne aussi des comportements pédagogiques inadaptés de leur part, qui risquent de raviver des traumatismes ou des blessures psychologiques chez l'enfant.

Les parents nourriciers assument une tâche qui décharge beaucoup les pouvoirs publics, qui économisent ainsi les frais d'un foyer. On ne comprend donc pas pourquoi nous n'investissons pas beaucoup plus de ressources dans l'optimisation du placement d'enfants, alors que chacun sait que les enfants placés sont exposés à des risques particuliers par la suite. La prévention au sens d'un placement de bonne qualité sur tous les plans serait nettement dans l'intérêt de notre société, tant sur les plans humain que financier.»

Le 11 septembre 2002, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter le postulat. Mme Kathrin Barbara Zatti a ensuite été mandatée pour rédiger un rapport d'expert à l'attention de l'Office fédéral de la justice. Ce

mandat reposait sur une offre du Centre spécialisé en matière d'accueil familial de l'Association suisse pour les enfants en placement et sur un entretien, qui avait eu lieu le 18 juin 2003 avec Monsieur Hermann Schmid, de l'Office fédéral de la justice.

Un contrat, daté du 10 juin 2004, précise comme suit ce mandat de rapport d'expert en s'appuyant sur le postulat de Mme Jacqueline Fehr déjà mentionné (02.3239) :

I

Présentation de l'existant : situation actuelle du placement d'enfants, compte tenu notamment des dispositions légales afférentes aux domaines suivants dans des pays européens choisis :

- exigences posées aux parents nourriciers;
- soutien, conseil et qualifications des parents nourriciers;
- formes des soins familiaux;
- exigences posées au personnel spécialisé;
- normes de qualité et développement de la qualité en matière de placement d'enfants; tendances;

La comparaison internationale couvre :

- l'Allemagne,
- l'Autriche,
- la France,
- l'Italie (exemple de la province autonome de Bozano),
- la Grande-Bretagne,
- la Suisse (sélection de cantons disposant d'un fond, suffisant à la comparaison, de données de base et systémiques en matière de placement d'enfants),
- éventuellement les Pays-Bas.

II

Proposition de développement du placement d'enfants en Suisse, dans la perspective notamment d'une amélioration des dispositions légales existantes (*de lege ferenda*), en ce qui concerne le développement de la qualité et la professionnalisation dans les domaines suivants :

- formation et perfectionnement du personnel responsable du placement et de la surveillance;
- renseignements sur les parents nourriciers; qualifications des parents nourriciers;
- structures (n'impliquant en particulier aucune modification des bases de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons).

Dans ce cadre, il conviendra de présenter et de discuter les exigences minimales. Quels sont les éléments utiles pour garantir et promouvoir un développement uniforme de la qualité du placement des enfants concourant à leur bien-être ? Ce faisant, il faudra notamment aborder et discuter, sur le mode d'une comparaison internationale, la question de savoir dans quelle mesure un système qualitativement bien développé de placement d'enfants dans des familles d'accueil constitue une véritable solution de remplacement à leur hébergement en institution et jusqu'à quel point cette solution permettrait d'alléger les charges pesant sur les pouvoirs publics.

2. Démarche et discussion des problématiques

Comme le placement d'enfants constitue un ensemble extrêmement complexe de divers sous-systèmes, il paraît nécessaire à l'auteur d'en présenter brièvement les fondements en Suisse avant de décrire et de discuter les thématiques spécifiées dans son mandat. S'agissant du développement de la qualité en matière de placement d'enfants, il y a lieu d'admettre qu'il ne suffit pas, eu égard à la complexité mentionnée, de prendre des mesures dans différents domaines, car leur impact serait au mieux très limité. D'un point de vue économique notamment, il est judicieux de produire des effets de portée maximale par des mesures aussi peu nombreuses et aussi peu coûteuses que possible.

Par exemple, ce ne serait pas vraiment promouvoir les chances de développement des enfants placés que de préparer spécifiquement les parents nourriciers à leurs tâches, de les former et de les perfectionner constamment, si les membres des autorités compétentes et responsables des décisions nécessaires prenaient

parallèlement des mesures contraires au bien-être de l'enfant par manque de connaissances de base spécifiques et pour cause de conflits d'intérêts. Il convient en particulier de considérer le placement d'enfants dans un cadre plus large, comme une composante de l'aide aux enfants et à la jeunesse.

Le chercheur allemand Jürgen Blandow signale lui aussi combien il importe d'accroître la rationalité d'ensemble du système en matière de placement d'enfants.¹

En outre, il est important de procéder à une analyse de la situation du placement d'enfants telle qu'elle prévaut en Suisse, en tenant particulièrement compte de l'évolution historique spécifique de notre pays. Nombre de phénomènes observables aujourd'hui dans le domaine du placement d'enfants ne sauraient être ni classés ni compris sans référence à leur dimension historique.

L'auteur a mandaté Peter Grossniklaus-Schweizer, qui œuvre depuis de nombreuses années au Centre spécialisé en matière d'accueil familial, pour qu'il conduise les recherches en vue de la comparaison internationale et de la comparaison intercantonale (chacune de ces comparaisons est résumée dans un tableau synoptique).

Remarque concernant les *exemples* du présent rapport :

Tous les exemples cités sont des échantillons à valeur d'illustration; ils ne sont ni exhaustifs ni représentatifs.

Remarque concernant les RECOMMANDATIONS du présent rapport :

Les recommandations faites en vue du développement et de la professionnalisation du placement d'enfants apparaissent aux endroits de ce rapport où les explications fournies les appellent. Elles sont résumées, pondérées et appréciées selon leur degré d'importance dans la quatrième partie, où le lecteur trouvera en outre des recommandations qui émanent de la synthèse des différents domaines et parties du rapport.

1 Blandow, Jürgen: Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens, Juventa Verlag, Weinheim et Munich 2004.

Première partie

Analyse du placement d'enfants en Suisse, notamment sous l'angle des dispositions légales de pays européens choisis

A Bases et situation initiale

1. Explication des notions et définitions

Comme aucune terminologie généralement valable et reconnue n'existe actuellement en Suisse en matière de placement d'enfants, nous définissons ci-après les principaux concepts utiles au présent rapport. Il est tout à fait possible que les termes retenus présentent des acceptions plus ou moins différentes dans d'autres contextes.

1.1 Le placement d'enfants

Le «placement d'enfants» est une expression courante en Suisse comme dans d'autres pays, mais sa définition n'est pas du tout claire. Dans le présent rapport, nous donnerons à l'expression «placement d'enfants» la définition que voici :

Par «placement d'enfants», nous entendons l'ensemble des actrices et des acteurs, des institutions et des organisations concernés par les enfants placés, de même que les processus qui conduisent un enfant à être placé et qui influencent sa vie et son développement, y compris les conditions cadre légales et sociales ainsi que les structures sociétales dans lesquelles surviennent de tels processus et qui affectent la vie et le développement de l'enfant placé.

Cette seule définition suffit à montrer que le placement d'enfants est une question extrêmement complexe. Il importe de ne pas réduire cette complexité à un concept plus simple d'emploi, car certains problèmes essentiels du placement d'enfants ne sauraient être pris en compte et résolus si l'on fait abstraction des enchevêtrements des différents niveaux de réalité.

1.2 L'enfant placé

De même, la notion d'«enfant placé» n'est pas tout à fait claire, dans la mesure où l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) couvre tant le placement chez des parents nourriciers que le placement à la journée et le placement dans des institutions. Bien que, dans le langage courant, on entende par «enfants placés» les enfants qui vivent durablement dans une famille d'accueil, c'est-à-dire ceux qui y séjournent au moins la semaine et y passent la nuit, il arrive aussi que l'on désigne encore en Suisse d'«enfants placés» ceux qui ne passent que la journée dans une famille d'accueil (les «enfants de jour» dans le langage courant).

Dans le présent rapport, le concept d'enfant placé est exclusivement réservé aux enfants placés à la semaine ou en permanence (cf. point 1.4). Notre rapport ne couvre donc pas l'accueil à la journée, bien qu'il existe un domaine où n'existe aucune limite claire et nette entre le placement à la journée et le placement permanent. Un tel cas se présente par exemple lorsque l'encadrement d'un enfant dans une famille durant la journée ne s'impose pas seulement en raison de l'activité professionnelle de sa mère, mais aussi à des fins éducatives en faveur de l'enfant. Il arrive aussi qu'un placement à la journée se mue imperceptiblement, c'est-à-dire sans décision explicite basée sur des clarifications correspondantes, en un placement hebdomadaire ou permanent selon la situation.²

Flou, le concept l'est également en raison de la limite d'âge fixée par l'OPEE à l'obligation d'obtenir l'autorisation d'accueillir chez soi un enfant «pour assurer son entretien et son éducation». En effet, l'autorisation n'est obligatoire que pour l'enfant «soumis à la scolarité obligatoire ou qui n'a pas quinze ans révolus» (OPEE, art. 4, al. 1). Les enfants qui ont été accueillis dans une famille sous ce régime y demeurent généralement au-delà de leur quinzième année; ils restent donc des «enfants placés» même si l'obligation légale de surveillance du placement est échue. Dans le cadre de ce rapport, nous emploierons l'expression d'«enfant

² Niederberger, J.M. & Zeindl, Th. (1989): Karrieren fremdplatzierter Kinder. Erste Daten aus einer schweizerischen Studie, Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete, 58 (1), 46-62

placé» dans son acception usuelle : l'enfant ou le jeune qui vit dans une famille d'accueil, quel que soit son âge, jusqu'à son accession à la majorité à 18 ans.

L'étude sur la surveillance des enfants placés, que Hans Bättig a conduite aux niveaux de la Confédération et des cantons, comporte une discussion juridique complète du concept d'enfant placé, tel qu'il est utilisé dans les bases juridiques.³

1.3 Le lien nourricier

Par «lien nourricier», on entend dans ce rapport l'arrangement permettant à un enfant de vivre dans une famille nourricière. Des personnes et des acteurs institutionnels ou officiels divers sont parties à un tel lien. Il s'agit d'une structure compliquée, qui représente au fond, pour les intéressés directs, une situation d'exception à trois égards :

- pour l'enfant, parce qu'il ne peut pas grandir chez ses parents biologiques ou chez l'un d'entre eux, comme on le trouve «normal» et correct dans notre société;
- pour les parents biologiques, parce qu'ils ne peuvent pas, pour quelque raison que ce soit, assumer leur fonction et leur responsabilité de parents, mais qu'ils demeurent les parents biologiques;
- pour les parents nourriciers, parce qu'ils vivent avec l'enfant comme de «véritables» parents, sans pourtant être les parents biologiques et que, contrairement au cas de l'adoption, ils ne sont pas pourvus de l'autorité parentale.

Globalement, le lien nourricier constitue aussi une situation d'exception dans la mesure où les pouvoirs publics s'impliquent et qu'ils exercent une activité de contrôle sous forme de clarification, de placement, d'accompagnement, d'autorisation et de surveillance dans un domaine explicitement soustrait en d'autres circonstances à toute forme d'intervention extérieure (du moins au niveau idéal et idéologique), à savoir le développement des enfants au sein de la famille.

1.4 Les formes de lien nourricier

Il n'existe aucune forme clairement définie de lien nourricier. Dans la pratique, diverses formes se sont développées, dans certains cas sous des appellations différentes. Nous n'en présenterons ici brièvement que les formes fondamentales.

- **Le placement hebdomadaire.** On parle de placement hebdomadaire ou à la semaine, lorsqu'un enfant vit durant la semaine dans une famille nourricière, mais qu'il passe régulièrement les fins de semaines chez ses parents biologiques ou chez l'un d'entre eux. Bien que les spécialistes estiment cette forme d'organisation peu judicieuse et souvent problématique, il arrive régulièrement que l'on souhaite placer des enfants à la semaine, en particulier lorsque les enfants logent durant la semaine chez des membres de la parenté ou que le lien nourricier est établi dans un contexte apparenté au milieu des intéressés.

Nous pouvons admettre que davantage d'enfants ont été placés à la semaine durant les années 1970 et 1980, en particulier lorsque la mère ou le père qui les éduquait seul ne pouvait pas les encadrer personnellement durant leur activité professionnelle, que ce soit en raison d'horaires de travail irréguliers ou par manque d'une offre d'encadrement para-familial comme les classes gardiennes ou les crèches. De nos jours, on ne trouve plus guère de placements hebdomadaires au seul motif de l'activité professionnelle des parents.

- **Placement permanent.** On appelle «placement permanent» le lien nourricier dans lequel un enfant vit dans une famille nourricière pour une longue période, sans option de retour chez ses parents biologiques qui soit clairement définie et fixée dans le temps. Aujourd'hui, lorsqu'un enfant vit dans une famille nourricière, il s'agit en règle générale d'un placement permanent. Souvent toutefois, cette situation n'est pas explicitée. Lors de placements non organisés par du personnel spécialisé, il n'est pas rare que l'on fasse envisager, voire que l'on garantisse le retour de l'enfant dans sa famille aux parents biologiques, tandis qu'on laisse entendre ou assure les parents nourriciers que l'enfant restera chez eux. Les formes particulières de placement dans une famille qui sont mentionnées ci-dessous constituent des exceptions.
- **Placement provisoire** (également appelé selon les cas «placement à court terme», «placement de détresse» ou, en particulier pour les jeunes, «placement à titre de temporisation» («time-out»). Dans ces cas particulier de lien nourricier, l'enfant ou le jeune est placé dans une famille nourricière (généralement spécialement préparée et qualifiée) pour un laps de temps d'emblée limité (la période est norma-

³ Bättig, Hans: Die Pflegekinderaufsicht im Bund und in den Kantonen, Schriftenreihe Jugend, Familie und Recht, Band 2. Ed. Dr. iur. Hans Fahrner, pro juventute, Zurich 1984

lement de trois mois au maximum) en raison d'une situation d'urgence requérant une mesure immédiate. Si, dans de telles situations d'urgence, il était autrefois fréquent de placer les enfants concernés dans une institution, indépendamment de leur âge, il s'est avéré au cours des 10 à 15 dernières années que les enfants assez jeunes en particulier (notamment les bébés et les petits enfants) sont généralement mieux pris en charge au sein d'une famille. Ci-après, nous emploierons l'expression générique de «placement provisoire».

- **Placement à la journée.** On parle de placement à la journée lorsqu'un enfant est accueilli durant la journée dans une famille communément appelée «famille de jour». Dans le présent rapport, nous n'aborderons toutefois le placement à la journée que marginalement, car une large part de ce mode de placement relève de l'ensemble des offres d'encadrement des enfants durant l'activité professionnelle des parents. Toutefois, il existe une interface non négligeable entre la forme du placement à la journée et les formes d'encadrement fournies par des familles nourricières lorsque les parents ont des difficultés à assurer l'éducation de leurs enfants ou qu'ils en sont incapables. Dans un tel contexte, le placement à la journée peut également s'avérer judicieux en tant que forme transitoire, si le soutien de l'enfant est coordonné et s'il est possible de l'ajuster aux besoins individuels de l'enfant.

1.5 La famille nourricière

Evidemment, «la» famille nourricière n'existe pas. Les familles nourricières sont aussi diverses que les familles en soi. Les raisons mêmes qui poussent une famille à prendre en charge des enfants placés sont très différentes.

L'appellation de «famille nourricière» s'applique couramment à un couple, avec ou sans enfants biologiques et adoptifs, qui recueille un ou des enfants placés. Certes, il existe aussi des familles nourricières composées d'une seule mère nourricière ou d'un seul père nourricier, avec ou sans enfants biologiques. Il s'agit là cependant d'une exception, même s'il se peut qu'une telle famille réponde le mieux aux besoins particuliers d'un enfant dans une constellation donnée et selon l'avis des spécialistes. Ce peut être le cas, par exemple, lorsqu'une jeune fille a été abusée sexuellement par son père et qu'il apparaît préférable, selon les clarifications, de ne pas l'exposer à des personnes de sexe masculin dans son environnement de vie immédiat, tandis qu'un placement en institution ne semble pas propice de surcroît.

Récemment, d'autres désignations se sont établies. Nombre d'organisations chargées du placement d'enfants dans des familles nourricières qu'elles engagent, parlent de «familles partenaires». Il arrive aussi que le nom même de l'organisation serve à la désignation. Ainsi, la société ESPOIR appelle la famille nourricière «famille ESPOIR».

1.6 Les catégories de familles nourricières

Selon les formes de lien nourricier, on peut classer les familles nourricières en différentes catégories :

- les familles nourricières extérieures à la parenté, dans lesquelles un enfant est placé durablement;
- les familles nourricières apparentées, qui s'occupent d'un enfant issu de la famille élargie;
- les familles nourricières provisoires, qui sont prêtes à accueillir des enfants placés provisoirement, exclusivement ou en plus d'enfants placés sur le long terme.

Il est en outre possible de distinguer les familles nourricières selon des critères supplémentaires. Nous en présentons brièvement ci-après les catégories, bien que leurs délimitations soient floues. A ce jour, aucune étude n'a fait ressortir les points communs et les différences des familles nourricières en Suisse.

La famille nourricière traditionnelle

Nombre de familles nourricières traditionnelles le sont devenues et le deviennent aujourd'hui encore plus ou moins par hasard : la détresse d'un enfant (ce peut être un camarade de classe des propres enfants du couple nourricier), est souvent la raison de sa prise en charge. Aujourd'hui comme hier, alors qu'on doit trouver une place dans l'urgence, il est aussi fréquent qu'une famille soit contactée, par exemple par le président de l'autorité tutélaire de la commune, pour savoir si elle serait disposée à devenir la famille nourricière d'un enfant déterminé. Généralement, les familles nourricières traditionnelles se caractérisent par le contexte non professionnel dans lequel se déroulent le placement, puis les mesures d'accompagnement et la surveillance du lieu d'accueil. Ordinairement, il s'agit de familles où la distribution des rôles respectifs est traditionnelle, la mère et femme au foyer étant exclusivement responsable de l'éducation et de l'encadrement des enfants.

Nombre de mères nourricières traditionnelles, aujourd'hui comme hier, prennent en charge des enfants placés alors que leurs propres enfants sont adultes.

Il est impossible de déterminer la proportion de familles nourricières traditionnelles dans l'ensemble des familles nourricières. Cette remarque vaut pour le passé comme pour le présent. On peut toutefois supposer que leur part tend à diminuer. Cette évolution s'explique par le fait que la tâche des parents nourriciers requiert de plus en plus, du moins dans certains cas, une compétence professionnelle; elle est aussi due à ce que de nombreuses familles ne disposent plus aujourd'hui des ressources nécessaires, qu'elles soient temporelles, financières, psychiques, sociales ou infrastructurelles.

La famille nourricière apparentée

Tant aux Etats-Unis qu'en Grande-Bretagne et en Allemagne, le placement au sein de la famille élargie a suscité une attention croissante au cours des dernières années. Hormis le fait que de sérieux problèmes sont régulièrement apparus concernant des enfants recueillis chez de la parenté, deux raisons peuvent expliquer cet intérêt. *Premièrement*, la conception s'est établie parmi les spécialistes au cours des 10 à 15 dernières années selon laquelle le placement d'un enfant, s'il s'avère nécessaire, est d'autant plus favorable que le milieu d'accueil est plus proche de la famille d'origine de l'enfant et qu'il lui est plus semblable (dans le jargon, on parle d'hébergement de proximité ou d'approche axée sur le milieu de vie). Cette évolution s'explique : on a constaté que les enfants issus de familles socialement défavorisées et perturbées sont souvent surmenés par le changement culturel qu'implique leur placement dans une famille nourricière d'une couche sociale totalement différente et dont les valeurs et les traditions sont tout à fait autres. Lorsque la parenté élargie de l'enfant comprend une famille capable de le recueillir, de l'encadrer et de l'éduquer convenablement, il peut être favorable d'y placer l'enfant en raison de la similarité du milieu et de l'ancrage social, culturel et sociétal. Le placement au sein de la parenté peut être généralement considéré comme une forme d'hébergement de forte proximité. *Deuxièmement*, des considérations d'ordre économique expliquent également l'attention accrue portée au mode de placement parmi la parenté. En règle générale, l'hébergement d'un enfant au sein de la parenté est plus avantageux (il s'agit la plupart du temps des grands-parents, en particulier les parents de la mère), car nombre de parents nourriciers appartenant à la parenté ne reçoivent pas de rémunération et ils ne souhaiteraient souvent pas que leur encadrement de l'enfant et son éducation soient rémunérés. Certes, il se peut fort bien qu'ils aient besoin d'un soutien, lorsqu'ils vivent eux-mêmes dans des conditions financières assez précaires, comme cela arrive fréquemment, mais cet apport peut prendre la forme d'une contribution au loyer plutôt que celle d'une rémunération. L'encouragement du placement d'enfants auprès de la parenté poursuit donc aussi le but de réduire les coûts. La condition préalable à une telle pratique est le développement de modèles spéciaux d'accompagnement et de soutien des familles nourricières apparentées, ainsi que Jürgen Blandow⁴ l'a très clairement mis en évidence pour l'Allemagne. Ces modèles doivent être adaptés à la situation spécifique des parents nourriciers apparentés, qui se distingue fondamentalement, à de nombreux égards, de la situation des autres parents nourriciers.

En Suisse, on ne s'est pas particulièrement occupé à ce jour de la problématique et des opportunités du placement d'enfants au sein de leur parenté.

La famille nourricière professionnelle

Depuis les années 1970, des familles nourricières d'une forme particulière se sont développées en Suisse, que l'on peut regrouper sous l'appellation de «familles nourricières professionnelles». Il s'agit de familles d'accueil à visée pédagogique ou curative, dont les dénominateurs communs sont qu'au moins l'un des parents possède une formation en pédagogie sociale ou curative et que la majeure partie du revenu familial provient de l'encadrement et de l'éducation d'enfants placés. Aujourd'hui comme hier, les familles nourricières professionnelles s'occupent en général de plusieurs enfants placés et elles se regroupent en associations. Elles considèrent que leur profession implique de recourir, tout comme le personnel d'encadrement des foyers d'enfants ou de jeunes, aux instruments que sont les supervisions régulières, les discussions de cas et la formation continue. Généralement, des directives communes au sein de l'association définissent clairement les exigences posées à ces familles nourricières quant à la formation, la performance et l'offre. Les familles nourricières professionnelles reçoivent normalement une rémunération plus élevée que les familles nourricières traditionnelles ou semi-professionnelles.

⁴ Blandow, Jürgen; Walter, Michael: Bestandsaufnahme und strukturelle Analyse der Verwandtenpflege in der Bundesrepublik Deutschland. Kurzfassung des Untersuchungsberichts, Universität Bremen, Studiengang Sozialpädagogik/Sozialarbeitswissenschaft, janvier 2004. Site du projet : www.uni-bremen.de/~walter

La famille nourricière semi-professionnelle

Entre la famille nourricière professionnelle, telle que nous venons de la définir, et la famille nourricière traditionnelle, on trouve une catégorie nouvelle qui s'est développée durant ces 10 à 15 dernières années : la famille nourricière semi-professionnelle. Contrairement à la famille nourricière traditionnelle, ce type de famille nourricière implique une conception plus professionnelle du rôle à jouer : on y considère la fonction d'encadrement comme un métier ou comme une activité partiellement professionnelle, d'où provient au moins une part du revenu familial.

La famille nourricière en réseau

Ce type de famille nourricière fait partie de la catégorie des familles nourricières semi-professionnelles définie ci-dessus, leur fonctionnement se distinguant par leur insertion dans un réseau de familles nourricières accompagnées et soutenues par une organisation. Nombre de ces familles sont engagées par l'organisation avec toutes les prestations sociales usuelles. Ces dernières années, toujours plus d'organisations diversement structurées sont apparues que l'on peut regrouper dans la catégorie des «modèles en réseau»⁵. A certaines conditions, cette nouvelle forme d'organisation répond mieux aux exigences actuelles que le placement d'enfants traditionnel.

Formes mixtes comprises entre la famille nourricière et les formes d'institutions à caractère familial

Diverses formes d'encadrement institutionnel à caractère familial se sont développées en réponse aux critiques dirigées contre l'encadrement et l'éducation des enfants et des jeunes placés en foyer, tel qu'on les concevait notamment en Suisse dans les années 1960. L'un des objectifs de ces réformes de l'éducation en institution était notamment de garantir davantage de continuité dans l'encadrement et l'éducation des enfants. En 1986, Niederberger/Niederberger⁶ ont étudié les diverses formes d'encadrement d'enfants par des tiers. Ils sont parvenus à la conclusion que les formes d'encadrement à caractère familial en milieu institutionnel présentent effectivement une similitude à l'environnement familial, mais qu'il en résulte justement des déceptions chez les enfants et les jeunes pour la simple raison que cette «famille» n'en est pas vraiment une finalement.

Abstraction faite des parents nourriciers professionnels, qui vivaient comme des familles nourricières «autonomes», mais géraient toutefois professionnellement les aspects organisationnels du travail grâce à leur formation professionnelle et, généralement, à l'expérience professionnelle qu'ils avaient gagnée dans des foyers en tant qu'éducateurs ou pédagogues sociaux (p. ex. discussions de cas, interactions avec les parents d'origine et les services de placement), le mouvement inverse de «familiarisation» de l'encadrement institutionnel n'est apparu que dans les années 1990. A partir des familles nourricières traditionnelles, on a alors complété le travail d'encadrement, de relation et d'éducation proprement dit par des éléments institutionnels fournis généralement non par la famille nourricière même, mais par le réseau professionnel dans lequel cette famille était insérée. Par exemple, le canton de Lucerne désigne le modèle de l'Association pour enfants en placement de Suisse centrale («Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz») comme une institution apparentée à un foyer, dotée d'une direction pédagogique centrale et d'une éducation ainsi que d'un encadrement décentralisés des enfants au sein des familles associées au modèle. C'est pourquoi le canton de Lucerne reconnaît ce modèle en l'assimilant à un foyer dans le cadre de la loi sur le financement des foyers.

Cependant, c'est dans le domaine des foyers que s'est développé le premier modèle de familles nourricières en réseau, c'est-à-dire dans lequel des familles nourricières étaient accompagnées et encadrées par des professionnels qualifiés : le modèle ESPOIR est né au début des années 1990 d'un foyer de la ville de Zurich, alors qu'on devait trouver de nouvelles solutions pour l'encadrement d'enfants concernés par le VIH (à l'époque, les enfants porteurs du VIH n'étaient pas accueillis dans les foyers). L'association ESPOIR ne s'est constituée en modèle indépendant des foyers, telle qu'on la connaît aujourd'hui dans une forme qui a été encore développée quantitativement et qualitativement depuis lors, qu'à partir du moment où le foyer n'a plus voulu poursuivre l'encadrement (qui lui était rattaché) d'enfants placés dans des familles nourricières. Un tel développement montre qu'il n'existe pas de frontière nette entre le domaine de l'encadrement institutionnel et celui des familles nourricières.

Cette évolution vers des familles nourricières en réseau est relativement nouvelle. Des discussions plus approfondies à ce sujet, par exemple la question de savoir jusqu'à quel point une famille nourricière est véritablement encore une famille, n'ont pas encore été conduites jusqu'ici. Outre les modèles de familles nourricières

⁵ A ce stade, il n'existe pas de désignation officielle pour cette forme d'organisation.

⁶ Niederberger, J.M. & Bühler Niederberger, D.: Formenvielfalt in der Fremderziehung. Zwischen Anlehnung und Konstruktion, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1988

res en réseau, on a vu se développer ces dernières années, dans certains cas ces dernières décennies, également d'autres formes situées entre le foyer et la famille nourricière, que nous nommerons «petites institutions». Dans nombre de régions, ces petites institutions ont déjà une longue tradition. C'est le cas par exemple dans la partie germanique du canton de Berne, où elles se sont organisées en une association, le spib (Verband der sozialtherapeutischen und pädagogischen Kleininstitutionen im Kanton Bern). Dans la famille même, outre le couple de parents, éventuellement accompagnés de leurs enfants biologiques, travaillent des accompagnants, des stagiaires et le personnel de maison. Ils proposent des places à des enfants et à des jeunes, mais aussi à des handicapés et à des personnes âgées. Nombre de ces petites institutions fonctionnent de manière autonome, sans être reliées à un réseau d'autres institutions ou de sociétés. Elles se situent alors aux confins des institutions proprement dites et des familles nourricières.

A ce jour, du reste, on n'a pas défini les diverses catégories comprises entre les familles nourricières et les petites institutions, pas plus que les exigences correspondantes en matière de surveillance, de formation du personnel, de dotation en postes, de répartition des responsabilités, etc.

Les réalisations démontrent que des concepts clairs font largement défaut dans ce domaine. Cette situation est notamment due au fait que, en Suisse également, le placement d'enfants s'est très fortement différencié au cours des dernières 20 à 25 années, comme Jürgen Blandow l'a constaté pour l'Allemagne. Il décrit le phénomène comme une contradiction : «Certes, entre le «simple» hébergement à court terme et les formes professionnalisées, voire professionnelles du placement d'enfants, l'éventail est très large et varié, mais on s'y réfère comme s'il était uniforme dans une zone médiane très étendue.»⁷

1.7 Autres définitions

D'autres notions employées en relation au placement d'enfants ne sont pas définies clairement et leurs acceptions sont disparates selon le contexte. Nous nous bornons ci-après à en fournir une définition valable pour le présent rapport, afin d'éviter des malentendus.

L'encadrement extra-familial

Le concept d'encadrement extra-familial s'applique à toutes les formes d'encadrement par lesquelles des enfants sont encadrés et éduqués pour un temps déterminé hors de leur famille naturelle.

Le placement

Le placement d'un enfant signifie que celui-ci ne vit plus dans sa famille d'origine et qu'il est encadré et éduqué par d'autres personnes que sa mère ou son père, ceci pour une période déterminée ou sur le long terme. L'enfant placé grandit dans une famille nourricière ou dans une institution. Le concept de placement s'applique tant au processus (décisionnel) qui conduit à l'hébergement dans une (autre) famille nourricière ou une (autre) institution qu'à la période de séjour en institution ou à la durée du lien nourricier. Dans la plupart des cas, lorsqu'il s'agit de placements de longue durée, la mesure est prise contre le gré des parents biologiques aux fins de protection de l'enfant. Le critère essentiel permettant de choisir entre l'encadrement para-familial et le placement est la relation de l'enfant à ses parents : si elle est bonne, c'est-à-dire favorable à l'enfant et à son développement, l'enfant peut vivre chez ses parents ou chez l'un d'eux, tout en étant éventuellement encadré temporairement par d'autres personnes (cette situation a toujours eu cours, mais les changements de société en ont éventuellement modifié les formes et la portée). En revanche, le placement intervient lorsque la relation entre l'enfant et ses parents ou l'un d'eux est si perturbée que l'on ne saurait raisonnablement exiger de l'enfant qu'il vive avec ses parents.

S'agissant des formes d'encadrement dans lesquelles l'enfant passe la majeure partie de son quotidien hors de sa famille d'origine, on trouve encore la notion d'encadrement substitutif à la famille ou d'accueil de substitution. Cette conception est toutefois controversée, car elle peut impliquer des malentendus. Un encadrement de substitution signifie que des tiers, qu'il s'agisse de parents nourriciers ou d'éducateurs de foyer, «remplacent» la famille d'origine dans sa fonction quotidienne d'instance responsable du soin, de l'encadrement et de l'éducation de l'enfant concerné. Or, pour l'enfant, il n'est en aucun cas possible de remplacer ses parents d'origine en leur qualité cruciale de parents biologiques. Où que vive l'enfant, ses parents d'origine demeurent ses parents et jouent dans sa vie un rôle spécifique, qui peut prendre des formes très diverses selon la disponibilité et la capacité de la mère ou du père.

⁷ Jürgen Blandow: Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens. Juventa, Weinheim et Munich 2004.

L'encadrement para-familial

Le domaine de l'encadrement para-familial a été fortement étoffé au cours des deux dernières décennies et des voix continuent de s'élever pour demander la poursuite de son développement. Il comprend les crèches, les classes gardiennes, les repas de midi, les familles dites «de jour», les groupes de jeu, et d'autres formes similaires où des enfants qui vivent dans leur famille d'origine sont encadrés pendant une certaine période de la journée. Cette évolution est due pour une part à l'absence des parents pour des raisons professionnelles et, d'autre part, à la volonté de donner aux enfants la possibilité d'expériences sociales en dehors de leur milieu familial, ce qui est particulièrement important lorsqu'un enfant grandit seul dans une famille ou que son lieu de résidence est isolé au point que les contacts et les relations à d'autres enfants ne surviennent pas automatiquement.

Soins familiaux

Dans le présent rapport, conformément à l'acception courante en Suisse, nous entendons généralement, mais pas exclusivement par «soins familiaux» («Familienpflege» en allemand) toutes les formes de soins prodigués au sein d'une famille, à savoir l'encadrement et l'éducation des enfants et des jeunes, mais aussi les soins apportés aux personnes handicapées, âgées ou toxicodépendantes dans une famille extérieure à la parenté. (Par contre, en Allemagne, l'expression «Familienpflege» s'applique spécifiquement à l'encadrement familial d'enfants et de jeunes placés dans des familles nourricières.)

RECOMMANDATION

On ne saurait constituer une base de discussion uniforme sans définir de manière cohérente les concepts utilisés dans le domaine du placement d'enfants. Il faut définir les diverses catégories de liens nourriciers et les diverses formes de familles nourricières selon un schéma obligé. Un groupe d'experts formellement mandatés doit assumer cette tâche, en plus d'autres travaux de base formulés ci-après dans ce rapport.

2. Importance qualitative et quantitative du placement d'enfants en Suisse

Le placement d'enfants est l'un des piliers de l'aide aux enfants et à la jeunesse en Suisse. Dès qu'un enfant ne peut grandir auprès de ses parents biologiques, quelle qu'en soit la raison, son encadrement doit être assuré d'une autre manière. Fondamentalement, deux formes de placement entrent alors en question : l'encadrement institutionnel et l'encadrement familial. Comme nous l'avons expliqué au chapitre 1.6, «Les catégories de familles nourricières», des formes d'encadrement se sont développées depuis les années 1980 environ, tant dans le cadre familial que dans le cadre institutionnel, qu'il n'est plus possible d'attribuer clairement à l'une ou à l'autre catégorie.

Nul ne sait exactement combien d'enfants placés vivent en Suisse. Ce fait, à lui seul, en dit long sur l'intérêt que l'on y porte au placement d'enfants. Le seul chiffre qui fournisse à tout le moins un repère et un ordre de grandeur quant au nombre d'enfants placés nous vient du recensement de la population de 1990. Parmi les personnes dont l'âge est inférieur à 15 ans, ce recensement relève dans la catégorie «ménages privés» les enfants de moins de 15 ans qui vivent sans parents ni parenté ainsi que ceux de moins de 15 ans qui vivent sans parents avec des membres de leur parenté. Des clarifications auprès de l'Office fédéral de la statistique ont indiqué, il y a quelques années, que ces deux catégories recoupent avec une forte probabilité les enfants placés dans une famille nourricière extérieure à leur parenté et ceux placés dans une famille nourricière apparentée. On peut être sûr que les enfants adoptés n'y sont pas comptés, car ils sont recensés comme enfants avec le ou les parents. En revanche, les enfants adoptés ont été considérés comme enfants placés durant la période préalable à l'adoption, d'une durée de deux ans à l'époque. On peut exclure de cette catégorie les enfants placés en foyer, car le recensement les attribuait à la catégorie des «ménages collectifs».

Il ressort donc que la Suisse comptait en 1990 8713 enfants placés dans des familles extérieures à leur parenté et 5848 enfants confiés aux soins de familles nourricières apparentées, soit au total 14'561 enfants placés. En s'appuyant sur de telles bases, l'Association suisse pour les enfants en placement, seule organisation de Suisse à se consacrer à cette thématique sur le plan national, postule que 15'000 enfants environ

grandissent dans des familles nourricières en Suisse. La question de savoir si ces chiffres ont évolué au cours des 15 dernières années reste toutefois ouverte.

Si les données recensées sous «ménages collectifs» reflètent bien le nombre des enfants en foyer, l'effectif des enfants placés dans des familles nourricières est supérieur à celui des enfants placés dans des institutions (11'541 enfants selon le recensement de 1990).

On peut déduire de ces chiffres que 1,3 % de tous les enfants âgés de moins de 15 ans grandissent dans des familles nourricières (contre 1 % en institution). La proportion importante d'enfants placés dans des familles nourricières apparentées est remarquable.

Vu de loin, l'effectif d'environ 15'000 enfants placés dans des familles nourricières et leur pourcentage de 1,3 % n'apparaissent pas très importants quantitativement. Mais il faut songer au fait qu'un risque accru pèse sur les chances de développement de chacun de ces enfants. En outre, on ne saurait considérer ces enfants comme des entités individuelles : chaque lien nourricier implique les parents biologiques et leur parenté (souvent les grands-parents des enfants placés), la famille nourricière, à savoir le couple, leurs enfants biologiques et leur parenté, les travailleurs sociaux, d'autres spécialistes, les membres des autorités tutélaires, le personnel de surveillance et d'autres personnes encore selon les circonstances, si bien que l'on doit envisager en moyenne quelque 10 à 15 acteurs par enfants, soit entre 150'000 et 225'000 personnes directement concernées.

L'avantage des chiffres fournis par le recensement de la population est de couvrir l'ensemble des liens nourriciers (et non pas seulement ceux qui sont déclarés). Lors de chaque comptage du nombre des liens nourriciers annoncés, il faudrait admettre un effectif occulte important selon les circonstances. D'une part, certains cantons, comme celui de Thurgovie, ont renoncé à subordonner les placements auprès de la parenté au régime de l'autorisation. D'autre part, il y a lieu de penser que les membres de la parenté, en particulier les grands-parents, ne se perçoivent pas comme des parents nourriciers. Ils accueillent l'enfant dans leur foyer avec le sentiment qu'il est naturel de trouver des solutions à une situation d'urgence au sein même de la famille, parfois aussi pour éviter que l'enfant ne soit placé dans une autre famille ou dans un foyer institutionnel. Il ne leur vient souvent même pas à l'esprit de demander à l'autorité tutélaire l'autorisation de recueillir l'enfant, qui a peut-être vécu longtemps déjà avec sa mère sous le toit de ses grands-parents.

Ces données chiffrées rudimentaires du recensement de la population peuvent être mises en rapport avec celles de l'une des rares études conduites à ce jour sur le placement d'enfants en Suisse, qui concerne le canton de Zurich. En 1996, les sociologues Anna Juhasz et Carlos Suntisch ont étudié les données de 726 enfants placés dans 592 familles nourricières sur le territoire du canton de Zurich.⁸ Les informations démographiques ont dû être relevées à l'aide d'un questionnaire auprès des divers secrétariats à la jeunesse («Jugendsekretariate»), responsables des liens nourriciers. Tous les questionnaires n'ont pas été retournés : le taux de non retour a atteint 30 %.

La proportion relativement élevée d'enfants placés en vue de l'adoption y était remarquable (15 %). De ce fait, le nombre effectif de placements dans une famille dite nourricière a encore diminué depuis lors, puisque le délai d'attente précédant l'adoption, de un an, ne vaut plus désormais que pour les enfants suisses, qui ne forment qu'un pourcentage minime sur l'ensemble des adoptions. En outre, les éléments de l'étude produite par Juhasz/Suntisch corroborent l'hypothèse que des chiffres occultes existent, en particulier pour le placement auprès de la parenté : selon les données relevées, un tiers à peine des enfants séjournaient à la semaine ou de manière ininterrompue dans une famille apparentée. Cette étude a apporté d'autres éléments de référence intéressants, par exemple concernant l'âge et le sexe des enfants placés, et des informations sociologiques sur les parents d'origine et les familles nourricières, mais dans l'ensemble, ce relevé ponctuel limité à un seul canton constitue une base de données trop étroite pour qu'il soit possible d'en tirer des conclusions probantes.

Nous devons constater que les rares chiffres somme toute connus en matière de placement d'enfants ne permettent en rien de se prononcer. Au-delà du constat que le nombre de placements en famille nourricière est indéterminé, tout avis relève, au sens strict, de la supposition et de la spéculation, même si des repères tirés de l'expérience pratique viennent l'étayer.

Il est donc absolument nécessaire de commencer par recenser les données de base sur le placement d'enfants en Suisse, afin de constituer l'indispensable base d'information (cf. recommandation ci-dessous).

⁸ Juhasz, Anna und Suntisch, Carlos: (Un-)typische Familien. Pflegefamilien im Kanton Zürich. Eine empirische Untersuchung (Travail de recherche à l'Institut de sociologie de l'Université de Zurich, 1996).

3. Bases statistiques sur le placement d'enfants

Les enfants placés ne font pas l'objet d'un relevé statistique en Suisse. Ce point étonne d'un pays qui tient des statistiques complètes sur les cheptels de bovins, de moutons, de chèvres et de porcs. En vertu des dispositions en vigueur de l'OPEE, tout lien nourricier est soumis en Suisse à l'autorisation de l'autorité tutélaire. On dispose ainsi d'un point de référence permettant de relever les données statistiques minimales à l'échelle nationale.

Il faut recenser les paramètres essentiels, notamment pour être en mesure de suivre l'évolution quantitative. Ces paramètres comprennent : le nombre d'enfants placés dans des familles nourricières, la structure des âges de ces enfants, l'âge des enfants au début du placement, l'âge des enfants à la fin du placement, les raisons du placement, les mesures de protection de l'enfant, le service responsable du placement, l'autorité compétente, la famille nourricière (données de base quant au statut social, déroulement du placement, fin du lien nourricier : motifs et solutions subséquentes). Il est également nécessaire d'aligner le relevé de ces données sur les statistiques existantes pour le domaine des foyers.

Aussi longtemps que des chiffres précis et différenciés n'existeront pas quant au placement d'enfants en Suisse, il ne sera pas possible de définir des facteurs utiles au pilotage dans ce domaine; en d'autres termes, l'absence de ces chiffres équivaut à laisser au hasard le placement des enfants, c'est-à-dire le destin de nombre d'entre eux.

Dans ses remarques finales quant au premier rapport national de la Suisse, le Comité institué par la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant constate également le manque de bases statistiques en Suisse en ce qui concerne le placement d'enfants et les enfants en général.⁹

RECOMMANDATION

Il faut créer aussi rapidement que possible une centrale de monitoring pour collecter et évaluer statistiquement les paramètres essentiels du placement d'enfants.

L'instance responsable de l'autorisation de placement pourra transmettre ces données sous une forme anonyme, c'est-à-dire sans mentionner les noms de l'enfant, de ses parents biologiques et de ses parents nourriciers.

⁹ Committee on the rights of the child, thirtieth session: Consideration of reports submitted by state parties under article 44 of the convention. Concluding observations Switzerland. Unedited Version, CRC/C/15/Add.18, 7 June 2002, data collection. Cf. en particulier les points 17 et 18, page 4.

B Bases juridiques en Suisse et application des dispositions

1. Dispositions du code civil (CC) et de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)

En Suisse, le placement d'enfants n'est réglementé que depuis 1978 et à un degré minimal par le code civil. L'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants établit les fondements de l'obligation d'autorisation pour «le placement d'enfants hors du foyer familial», qui couvre aussi bien le placement en institution que l'accueil dans une famille. L'OPEE désigne l'autorité tutélaire du lieu de résidence des parents nourriciers comme autorité responsable de l'octroi de l'autorisation et de la surveillance correspondante des liens nourriciers.

En vertu de l'OPEE, les cantons peuvent déléguer la compétence d'accorder l'autorisation et d'exercer la surveillance à d'autres instances adéquates et ils sont habilités à édicter des dispositions pour compléter celles de l'ordonnance fédérale.

Outre la disposition du code civil fondant l'OPEE (art. 316 CC), constitutive du droit civil concernant la protection de l'enfant, le code civil comporte d'autres dispositions afférentes au statut juridique des parents nourriciers (en particulier les art. 294 et 300 CC) et diverses dispositions concernant les enfants placés qui sont expressément insérées dans les dispositions réglant les mesures de protection de l'enfant.

1.1 L'historique de l'OPEE en bref

La notion d'«enfant placé» n'existait pas dans le droit civil suisse jusqu'à la révision en 1978 du droit de l'enfant, dont l'élaboration fut confiée au professeur zurichois Cyril Hegnauer. Lors de l'instauration du code civil au début du 20^e siècle, on n'avait pas jugé nécessaire de munir les enfants placés d'une protection juridique particulière à l'échelle nationale et de régler la situation juridique des parents nourriciers. Jusque dans les années 1970, il n'existait en Suisse que quelques lois cantonales en la matière; généralement, on trouvait les dispositions relatives aux enfants placés dans les lois sur les pauvres. Sur le plan national, seule la loi fédérale de 1928 sur la lutte contre la tuberculose et son ordonnance d'exécution de 1930 comprenaient des dispositions réglant la surveillance des enfants placés. Comme l'indique la désignation de la loi, ces dispositions visaient uniquement à combattre la tuberculose. A son article 40, l'ordonnance d'exécution du 20 juin 1930 de la loi fédérale sur la lutte contre la tuberculose prévoyait que les enfants ne pouvaient être recueillis sans une autorisation, elle-même soumise à un examen médical préalable. De plus, les conditions d'habitation de la famille nourricière devaient être satisfaisantes.

En 1972, lors de la révision du droit de l'adoption, on a discuté un règlement des liens nourriciers, mais le projet n'a pas été mis à exécution. A l'époque, on a seulement introduit dans la législation afférente un placement de deux ans comme période probatoire en vue de l'adoption.

La commission chargée de l'examen préalable avait inclus dans le projet de nouveau droit de l'enfant plusieurs dispositions en faveur des enfants placés, car elle était de l'avis que ceux-ci n'étaient pas suffisamment protégés. Les liens nourriciers devaient être exhaustivement réglementés, mais les dispositions correspondantes étaient déjà l'objet de controverses au sein de la commission d'experts. Parmi les dispositions initialement proposées, seul l'art. 316 CC passa de justesse l'étape des délibérations au Conseil des Etats, au titre de la protection de l'enfant relevant du droit civil, après qu'Hegnauer eut convaincu la commission d'experts de la nécessité d'une obligation d'autorisation à tout le moins minimale au placement d'enfants. Les dispositions d'exécution de cet article furent à leur tour fortement controversées. Le Conseil des Etats tenta d'éviter la création d'une ordonnance fédérale en se référant au fédéralisme et au principe de proportionnalité. La norme de délégation fut acceptée par 18 voix contre 17. La base légale était ainsi constituée pour l'ordonnance réglant le placement d'enfants, qui est aujourd'hui encore en vigueur.

Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1977, l'OPEE n'a pas été modifiée s'agissant des dispositions relatives aux enfants placés.¹⁰ Une révision de l'OPEE a fait l'objet d'une discussion en 1966, en présence d'un représentant de l'Office fédéral de justice, lors de la Conférence des chefs d'offices cantonaux de la jeunesse. Certains chefs d'office de Suisse romande plaidèrent alors pour que l'on adapte l'ordonnance devenue obsolète aux nouvelles conditions. Leurs collègues suisses alémaniques jugèrent une telle mesure inutile, dans la mesure où ils identifiaient moins de lacunes dans l'OPEE même que dans son application. La Conférence renonça à formuler une recommandation de révision de l'OPEE, notamment parce que le spécialiste de l'Office fédéral de justice jugeait irréaliste à l'époque qu'une telle révision aboutisse.

¹⁰ Deux révisions sont survenues, en 1988 et en 2002, cette dernière portant surtout sur des dispositions en relation avec l'adoption internationale.

Des critiques se sont régulièrement élevées pour dire que l'OPEE n'était pas adaptée et ne répondait pas à la situation actuelle du placement d'enfants en Suisse. Mais elles provenaient seulement de cercles professionnels engagés et actifs dans le placement des enfants. Ainsi, le groupe de travail informel «normes professionnelles» («Fachliche Standards») s'est-il régulièrement consacré aux lacunes de l'OPEE; ce groupe, dont la composition peut varier au gré des réunions, réunit notamment depuis plus de dix ans des spécialistes issus des associations régionales pour les enfants en placement et de l'Association suisse pour les enfants en placement. Les lacunes en question ont aussi fait l'objet de discussions lors du 1^{er} congrès international en matière de placement d'enfants et d'adoption, qui s'est tenu à Zurich en 2000 («Fachkongress zum Pflegekinder- und Adoptionswesen»).

1.2 Evaluation des bases juridiques

Article 316 CC et OPEE

L'historique de l'article 316 CC et de l'OPEE le montre : à la fin des années 1970, ce fut somme toute une percée âprement disputée que d'ancrer dans la loi au niveau fédéral une obligation d'autorisation et de surveillance en matière de placement d'enfants. On comprend mieux ce point en considérant la pratique à ce jour en matière de placement d'enfants (cf. chapitre C, page 25 ss.), par laquelle on a confié des enfants à des familles qui ne remplissaient pas les conditions nécessaires à l'encadrement et à l'éducation d'un enfant placé. De fait, le juriste et travailleur social Christoph Häfeli constate que «des enfants ont été placés comme forces de travail longtemps encore au 20^e siècle» (la Suisse, notons-le, n'étant pas une exception).¹¹

Au cours des 30 années écoulées depuis l'entrée en vigueur de l'OPEE, on a cependant pu constater que les dispositions de l'ordonnance ne suffisent plus à garantir la protection des enfants placés. L'OPEE ne saurait garantir le fonctionnement du placement d'enfants en raison déjà du fait qu'elle se concentre entièrement sur le domaine spécifique de l'autorisation des placements et sur la surveillance des liens nourriciers.

Certes, aujourd'hui comme hier, nul ne conteste que les liens nourriciers doivent être surveillés par les pouvoirs publics. Mais le mode opératoire et la forme d'organisation ne sont plus du tout adéquats. Par ailleurs, l'OPEE ne couvre pas certains domaines essentiels qui requièrent également un cadre légal.

Les aspects suivants, en particulier, sont problématiques :

- La limitation de l'obligation d'autorisation à la famille nourricière : la réussite d'un placement dépend aussi d'autres acteurs et organisations, dont l'action et l'efficacité devraient également faire l'objet d'un contrôle et d'un développement de la qualité. Au printemps 2005, par exemple, la création d'une entreprise privée, qui projetait de placer des enfants (en particulier des jeunes) dans des familles nourricières, a suscité des commentaires critiques de la presse et soulevé des questions fondamentales, car le responsable était un ancien père nourricier ou responsable de foyer impliqué dans une procédure judiciaire.
- La forme du contrôle auquel les familles nourricières doivent se soumettre : les parents nourriciers ne sont pas considérés comme des partenaires au sein de l'aide aux enfants et à la jeunesse. Il ne fait aucun doute que les pouvoirs publics doivent assumer la responsabilité de la qualité et de l'adéquation du placement, mais la façon d'y procéder est dépassée, car elle remonte à une époque où nombre de familles nourricières exploitaient effectivement les enfants qu'on leur confiait.
- Les modalités de la surveillance (une visite annuelle en règle générale).
- Les qualifications et les aptitudes professionnelles des personnes en charge de la surveillance des enfants placés.
- La compétence de l'autorité tutélaire du lieu de résidence de la famille nourricière.
- L'aptitude des autorités tutélaires pour toutes les questions touchant le lien nourricier (organes composés selon des critères politiques et dont les membres, en de larges régions de Suisse, sont insuffisamment compétents).
- Le rattachement des instances compétentes au niveau communal : à chaque déménagement des parents biologiques d'un enfant et/ou de sa famille nourricière, la continuité de la responsabilité n'est pas même conservée, car les autorités changent.

Il est aussi problématique que les cantons puissent supprimer l'obligation d'autorisation en cas de placement d'enfants au sein de la parenté et abandonner ainsi entièrement le processus au domaine privé. Le placement au sein de leur parenté constitue pour nombre d'enfants une bonne solution, mais il constitue aussi

¹¹ Christoph Häfeli: Die Pflegekindergesetzgebung als Teil des Zivilrechtlichen Kindesschutzes, in: Handbuch Pflegekinderwesen («tief ins 20. Jahrhundert hinein [wurden] Pflegekinder als Arbeitskräfte rekrutiert»).

une situation délicate : les membres de la parenté en charge d'un enfant ont besoin du soutien requis par la forme particulière du placement dans la famille élargie.

Dans la mesure où l'OPEE permet aux cantons d'édicter des prescriptions supplémentaires, dans l'esprit du fédéralisme helvétique, elle offre la possibilité de prévoir de nouvelles réglementations adaptées à notre époque et à la situation actuelle du placement d'enfants. Ces innovations ne vaudraient toutefois que pour un seul canton. Pour les petits cantons suisses, la réalisation de ce processus politique n'est pas au nombre des priorités et des possibilités. De plus, il faut songer qu'une réglementation appropriée, mais limitée à un seul canton, aurait un effet réduit en raison de la mobilité actuelle.

Cette énumération indique que de nombreux problèmes se recoupent. Par exemple, le problème de la qualification insuffisante des instances dites de surveillance des enfants placés disparaîtrait si, pour clarifier l'adéquation du placement, on renonçait aux visites minimales annuelles des responsables de la surveillance désignés par l'autorité tutélaire. Les méthodes d'évaluation modernes, comprenant la fixation d'objectifs et une planification complète du soutien pour l'enfant concerné, constituent une option.

Häfeli, à la fin des années 1990, a jugé l'OPEE suffisante comme base juridique de la protection des enfants placés, mais il en a critiqué la mise en œuvre comme partiellement lacunaire.¹² Aujourd'hui, en revanche, nous devons considérer que l'OPEE elle-même n'est plus à jour : concrètement, les aspects réglés par l'ordonnance concernant l'autorisation des places d'accueil et la surveillance des familles nourricières ne sont plus actuels.

Dans son rapport sur la mise en œuvre de la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, en référence à l'article 20 de ladite convention, le gouvernement de la Suisse a mentionné l'OPEE comme base de la protection particulière des enfants placés, sans autre appréciation quant à ses contenus. Ce faisant, elle a postulé que le libellé précis de l'OPEE concernant l'aptitude des familles nourricières est appliqué.¹³ Le rapport mentionne en outre que la surveillance est garantie par «les visites d'une personne compétente et qualifiée». ¹⁴ Il s'agit là pourtant plus d'un vœu que de la réalité. Assurément, il se trouve des personnes compétentes pour exercer la surveillance des conditions de placement de manière très qualifiée. Au vu de l'expérience toutefois, on ne peut escompter que ce soit la règle.

RECOMMANDATION

Il faut instituer une commission interdisciplinaire d'experts pour qu'elle mette en évidence dans quelle mesure le droit en vigueur peut être modifié pour être conforme aux exigences actuelles et tenir suffisamment compte des éléments connus aujourd'hui. Dans ce contexte, il s'agit de clarifier si la révision de l'OPEE suffit ou s'il faut élargir la portée de l'article 316 CC.

On doit en particulier prescrire aux cantons, de manière contraignante, ce qu'ils doivent garantir sur leur territoire pour assurer l'efficacité du placement familial d'enfants (de son assimilation à l'encadrement institutionnel des enfants et des jeunes, s'agissant des aspects financiers, au droit des parents nourriciers à bénéficier d'un accompagnement, d'un soutien, d'une formation et d'un perfectionnement). Les domaines aujourd'hui problématiques, discutables, voire totalement exempts de règles, tels que la surveillance inadéquate des familles nourricières, le manque de définitions rigoureuses des formes de placement et des normes professionnelles, ou encore les lacunes dans la surveillance des fournisseurs de places d'accueil doivent faire l'objet d'une nouvelle réglementation. Chaque canton doit notamment assigner la responsabilité d'organiser le placement d'enfants dans les familles nourricières à un service qui travaille en coordination et en coopération avec les services cantonaux en charge du domaine institutionnel.

La protection de l'enfant dans le droit civil

Les milieux spécialisés considèrent que les dispositions relatives à la protection de l'enfant (art. 307-315 CC) sont exemplaires. Une étude comparative internationale récemment parue souligne en particulier, pour leur caractère exemplaire, la gradation des mesures et les possibilités qu'elles fournissent d'intervenir de plein

¹² Häfeli, in: Handbuch Pflegekinderwesen.

¹³ Rapport initial du gouvernement suisse sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant. Berne, 1^{er} novembre 2000, p. 90.

http://www.ddip.admin.ch/content/sub_dipl/f/home/arti/report/rapun/child.ContentPar.0009.UpFile.pdf/rp_001101_child_f.pdf

¹⁴ Ibid.

droit spécifiquement en fonction des situations.¹⁵ Les problèmes qui surgissent régulièrement malgré ce dispositif sont dus à une mise en œuvre lacunaire ou incompétente des bases juridiques.

Nous discuterons au chapitre D les rapports généraux qui existent entre le placement d'enfants et la protection de l'enfant. Pour l'heure, notons seulement que les mesures de protection de l'enfant introduites dans le code civil lors de la révision déjà mentionnée du droit de l'enfant suffisent en soi à une protection efficace de l'enfant. Le professeur Hegnauer, qui dirigea cette révision, s'acquiesça en Suisse et à l'étranger une considération sans réserve pour ses contributions en faveur des enfants menacés et des enfants placés. En revanche, il faut améliorer les aspects concrets de la pratique et de la mise en œuvre à de nombreux égards. Toutefois, le présent rapport ne couvre ce point que dans la mesure où les enfants placés sont directement concernés.

2. Le droit de la tutelle

Les dispositions relatives aux enfants placés qui sont visées aux articles du CC mentionnés ci-dessus et précisées dans l'OPEE assignent aux autorités de tutelle des pouvoirs de décision fondamentaux quant à la vie et à la trajectoire des enfants en voie de placement et des enfants placés. L'organisation des autorités et les procédures sont réglementées dans le droit de la tutelle ou dans les règlements de procédure des cantons.

Dans une large mesure, les lacunes et les difficultés observées dans le placement d'enfants émanent de cette situation. Nous ne nous y attardons pas davantage, le chapitre D étant consacré à cette problématique. En l'occurrence, nous voulons seulement noter que des mesures doivent être prises d'urgence en ce domaine de la réglementation juridique. La révision du droit de la tutelle est la dernière étape de la réorientation complète du droit de la famille, qui a commencé en 1973 par la révision du droit de l'adoption. Un projet préliminaire de loi fédérale en la matière est prêt depuis 2003.¹⁶

3. Le bien-être de l'enfant

En Suisse, le droit de l'enfant est axé sur le bien-être de l'enfant. A juste titre toutefois, la loi ne précise pas ce que signifie concrètement le bien-être de l'enfant. La difficulté à appliquer la maxime du bien-être de l'enfant, qui n'est pas controversée, réside dans sa concrétisation. On ne trouve aucune définition contraignante des critères qui permettraient de déterminer le bien-être de l'enfant. Bien que des experts avérés aient présenté dès les années 1970 d'excellentes bases de travail quant au bien-être de l'enfant, les instruments professionnels requis ne se sont jamais vraiment imposés à ce jour auprès des décideurs.¹⁷ Assurément, il se trouve des membres d'autorités tutélaires engagés et qualifiés, capables de prendre des décisions au sens du bien-être de l'enfant, par exemple en faisant appel à des spécialistes qui maîtrisent les méthodes adéquates pour clarifier la situation en cas de besoin. En pratique cependant, dans la majorité des cas typiques d'enfants placés, les parties qui entourent ces derniers (des parents biologiques de l'enfant aux autorités tutélaires, en passant par les conseillers et les membres des autorités) sont toutes persuadées, malgré leurs divergences d'opinion et d'action, d'œuvrer dans le sens du bien-être de l'enfant. Contrairement à ce qui prévaut par exemple en cas de problèmes techniques complexes, pour lesquels nul n'hésite à faire immédiatement appel aux spécialistes, l'avis que les questions relevant du bien-être de l'enfant peuvent se résoudre par le bon sens et sur la base de l'expérience personnelle propre est largement répandu et profondément enraciné. Or, si le bon sens et l'expérience sont des conditions indispensables, ils ne suffisent pas à eux seuls. La plupart des personnes ont une expérience des enfants (toutes mêmes, si elles se réfèrent à leur propre enfance), ce qui tend naturellement à leur donner le sentiment d'être expertes en la matière. Il se peut qu'elles disposent effectivement d'une large compétence, mais celle-ci ne suffit pas dès lors qu'il s'agit d'enfants issus de situations familiales difficiles à problèmes multiples, qui ont déjà éprouvé beaucoup de violence et de souffrance avant de se retrouver auprès d'une autorité de tutelle.

¹⁵ Zitelmann, M. et al.: Vormundschaft und Kindeswohl. Forschung mit Folgen für Vormünder, Richter und Gesetzgeber, Bundesanzeiger Verlag, Cologne 2004.

¹⁶ Avant-projet, juin 2003, Code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation). <http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/vormundschaft.Par.0002.File.tmp/entw-zgb-f.pdf>

¹⁷ Goldstein, Joseph; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Jenseits des Kindeswohls, Suhrkamp, Francfort/Main, 1^{ère} éd. 1974, nouvelle édition 1991.

Goldstein, Joseph; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Diesseits des Kindeswohls, Suhrkamp, Francfort/Main, 1^{ère} éd. 1982. Cet ouvrage est malheureusement épuisé.

Goldstein, Joseph; Goldstein, Sonja; Freud, Anna; Solnit, Albert J.: Das Wohl des Kindes. Grenzen des professionellen Handelns. Suhrkamp, Francfort/Main, 1^{ère} éd. 1988

Quiconque approfondit la question du bien-être de l'enfant comprend très vite qu'il s'agit là d'un phénomène complexe et difficile à appréhender. Lorsqu'il s'agit d'enfants placés, les solutions et les directives simples n'existent pas. Pour étudier de tels cas, il faut faire face à une réalité biographique pénible et complexe, souvent difficilement supportable.

Maud Zitelmann, la scientifique allemande en matière d'éducation qui a intensivement analysé le bien-être et la volonté de l'enfant, a constaté en Allemagne que nombre de spécialistes engagés dans le domaine de la protection de l'enfant présentent eux-mêmes des enfances et des biographies qui requerraient un traitement.¹⁸ Ce traitement ne devrait pas nécessairement prendre la forme d'une thérapie; Zitelmann est toutefois d'avis que des éléments autoréflexifs devraient être prévus dès le stade de la formation, de manière à former la base d'un travail de protection de l'enfant qui soit professionnel et propice aux enfants et aux jeunes concernés.¹⁹

Le bien-être de l'enfant et sa mise en œuvre sont un point crucial de la protection de l'enfant. On ne saurait traiter du placement des enfants sans considérer les questions fondamentales de leur bien-être.

Au moment de prendre une décision quant à des enfants placés, les autorités se trouvent très souvent face aux intérêts contradictoires des parents et du bien-être de l'enfant. Et même si le bien-être de l'enfant est invoqué comme principe suprême, la décision est fréquemment prise au bénéfice des parents ou d'un parent. Il s'agit ici encore d'un phénomène difficile à comprendre, que l'on ne saurait guère expliquer sans recourir à la psychologie. L'expérience pratique l'indique : il est beaucoup plus facile aux membres impliqués des autorités, lorsqu'ils sont dépourvus de qualification spécifique et d'une large expérience professionnelle, de s'identifier à la détresse et aux souffrances des parents qu'à la réalité intérieure et extérieure des enfants concernés. L'identification au niveau des adultes survient de manière quasi automatique, tandis qu'il faut des efforts conscients, qui supposent un degré de conscience correspondant, pour percevoir les enfants et leur souffrance souvent muette.

4. Les différences fondamentales par rapport aux bases juridiques des autres pays

Dans le présent rapport, nous comparons des aspects choisis du placement d'enfants en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne²⁰, en Italie et en Autriche. Les paramètres essentiels en sont présentés dans la troisième partie sous forme de tableau.

Dans ces cinq pays, comme dans tous les pays européens, le consensus prévaut que l'éducation des enfants est le droit et le devoir des parents, que la priorité doit aller à l'appui auxiliaire en cas de problèmes d'éducation et qu'il faut éviter autant que possible de retirer les enfants aux parents pour les héberger chez des tiers. Dans les cinq pays considérés, les droits des parents revêtent une grande importance par rapport à ceux des enfants. Dans aucun des pays décrits, les parents d'origine ne perdent l'autorité parentale complètement en cas de placement des enfants.²¹

Les législations italienne et française sont fondamentalement comparables à celle de la Suisse. Contrairement à la Grande-Bretagne, à l'Allemagne et à l'Autriche, l'Italie et la France n'ont pas à proprement parler de système d'aide aux enfants et à la jeunesse déterminé par la loi. Tandis que les lois de Grande-Bretagne, d'Allemagne et d'Autriche comprennent, outre le placement d'enfants, de nombreuses mesures supplémentaires d'aide à l'éducation, qui correspondent à une obligation de «protection préventive de l'enfant», les dispositions légales en France et en Italie se limitent aux mesures de protection de l'enfant.

En revanche, les bases juridiques britanniques, allemandes et autrichiennes se distinguent fondamentalement de celles de la Suisse. Chacun de ces trois pays a créé des lois spécifiques d'aide aux enfants et à la jeunesse qui sont fortement influencées par la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. L'introduction de ces législations d'aide aux enfants et à la jeunesse correspondait à un véritable changement de paradigme. De plus, elles intégraient les bases professionnelles existantes et reconnues, par exemple les résultats récents de la recherche sur l'attachement.

Les législations cadre de ces pays en matière d'aide aux enfants et à la jeunesse ne sont pas centrées sur les mesures de protection, mais sur l'aide aux enfants, aux jeunes et aux familles. Les mesures de protection de l'enfant sont réglementées par des dispositions légales distinctes. Chacun des trois pays considérés donne un droit à recevoir de l'aide. Cependant, contrairement à ce que semble impliquer le titre de la loi, le droit à

¹⁸ Zitelmann, Maud: *Kindeswohl und Kindeswille im Spannungsfeld von Pädagogik und Recht*, Votum-Verlag, Münster 2001

¹⁹ Interview mit Maud Zitelmann: *Das Kindeswohl ist ein Zukunftsprojekt*, Netz 3/02, p. 18-21

²⁰ La Grande-Bretagne est divisée en quatre régions. La présente comparaison se rapporte à l'Angleterre et au Pays de Galles, car leurs structures sont pareilles. Le cadre de ce rapport ne permettait pas de prendre en compte l'Ecosse et l'Irlande du Nord, qui se distinguent nettement de l'Angleterre et du Pays de Galles.

²¹ En Allemagne et en Autriche, les parents nourriciers ont la possibilité, en cas de placement durable, de demander l'autorité parentale.

l'aide n'est pas donné aux enfants et aux jeunes, mais en premier lieu à leurs familles. La notion d'aide exprime une caractéristique essentielle des lois sur l'aide aux enfants et à la jeunesse : celles-ci ne prévoient pas des sanctions, mais un large éventail d'offres de soutien pour les parents. Ces différentes offres sont définies et décrites en détail dans les lois sur l'aide aux enfants et à la jeunesse.

Comme on peut cependant le constater en pratique, il est toutefois problématique que les législations britannique, allemande et autrichienne sur l'aide aux enfants et à la jeunesse soient en principe une loi sur l'aide aux familles. Les familles ont droit à un soutien et à une aide pour être en mesure d'offrir à leurs enfants les meilleures conditions d'éducation possibles. Mais cette approche, dont le caractère judicieux n'est pas contesté, comporte toutefois un inconvénient : elle ancre fortement les droits des parents. Cette observation signifie qu'une loi sur l'aide aux enfants et à la jeunesse doit être combinée avec une définition claire et applicable des mesures de protection de l'enfant, pour le cas où celles-ci deviendraient nécessaires. Une telle situation se présente notamment lorsque les parents ou l'un d'eux ne sont pas en mesure de veiller de manière appropriée à leurs enfants, au point qu'il faut soustraire ces derniers à leur famille d'origine pour les protéger et les placer en un endroit propice à leur développement.

Les parents nourriciers sont reconnus comme prestataires d'un service public. Les lois règlent également les procédures de planification de l'aide. Les services auxquels est confié le placement d'enfants doivent établir un programme d'aide par écrit. Ce programme prévoit des entretiens réguliers sur les lieux entre toutes les personnes parties au placement. Ces lois sur l'aide aux enfants et à la jeunesse se caractérisent aussi par un esprit de participation : les enfants, les jeunes, leurs parents d'origine et leurs parents nourriciers sont impliqués en qualité de partenaires dans la planification de l'aide plutôt que d'être traités en clients. En Allemagne et en Autriche, cette attitude partenariale envers les parents nourriciers trouve par exemple son expression dans le fait que les parents nourriciers potentiels qu'intéresse un placement sont désignés comme candidats. Contrairement à la Suisse, où l'on tient exclusivement les parents nourriciers pour garants et responsables de l'efficacité du placement, ces pays mesurent davantage le succès au programme d'aide élaboré conjointement.

En outre, l'Allemagne a ancré dans la loi un office chargé de la surveillance : le «Wächteramt». Cet office doit prendre en compte les besoins de protection particuliers des enfants et préserver leur bien-être en vertu des dispositions prévues par la Constitution. Les fonctions du «Wächteramt» sont surtout exercées par les offices de la jeunesse et par les tribunaux des affaires familiales. Ils sont responsables de ce que les prestations d'aide et les mesures de protection de l'enfant ordonnées servent effectivement au bien-être de l'enfant. Ils peuvent – ce point est nouveau – être poursuivis en justice en cas de manquement.

En Allemagne, en Autriche et en Grande-Bretagne, la responsabilité du pilotage des offres de soutien incombe à des organismes composés selon des critères politiques au niveau régional (correspondant environ au niveau politique du district en Suisse). Ces organismes gèrent le budget correspondant et décident des sommes allouées aux diverses offres d'aide. Des acteurs publics ou des acteurs privés d'intérêt public fournissent les prestations proprement dites contre rémunération et sur la base d'un mandat de prestations.

La protection de l'enfant

Dans les cinq pays sous revue, des tribunaux décident des mesures de protection de l'enfant. La Suisse est un cas particulier en Europe, puisque les mesures de protection de l'enfant n'y sont pas décidées par les tribunaux, mais ordonnées par les autorités communales. En Grande-Bretagne, en Allemagne et en Autriche, ce rôle est réservé aux tribunaux des affaires familiales, responsables au niveau du district.

«Avocat de l'enfant» / «Verfahrenspflege»

L'Allemagne («Verfahrenspflege»), l'Autriche, la Grande-Bretagne et la France connaissent l'institution dite de l'«avocat de l'enfant». Dans ces pays, on a désormais bien développé techniquement le système de la représentation des enfants par un avocat indépendant, en faisant appel à des modèles foncièrement différents en Grande-Bretagne d'une part, en Allemagne et en Autriche, d'autre part. Ainsi, en Allemagne, les représentants des enfants («VerfahrenspflegerInnen») travaillent-ils selon des normes contraignantes à l'échelle nationale. À en juger selon l'expérience pratique, cette représentation par un avocat renforce la position de l'enfant de manière déterminante, pour autant toutefois que la personne chargée de représenter l'enfant dispose de la qualification technique requise. La représentation indépendante des enfants ou des jeunes par un avocat est une tâche interdisciplinaire extrêmement complexe.

Le cadre de ce rapport ne permet pas d'apprécier les chances de réalisation ni en particulier le laps de temps nécessaire à l'éventuelle mise en œuvre d'une loi nationale analogue sur l'aide aux enfants et à la jeunesse. Il faut pourtant évaluer une éventuelle révision de l'OPEE dans ce contexte. Si une loi sur l'aide aux enfants et à la jeunesse n'est pas réalisable en relativement peu de temps (au plus tard dans 5 à 10 ans), une révi-

sion de l'OPEE s'impose, sans quoi on ne saurait guère améliorer qualitativement le placement d'enfants en Suisse.

5. Effets de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, adoptée en 1989 et entrée en vigueur en 1990, que la Suisse a été l'un des derniers pays à ratifier en 1997, ouvre un domaine important et inédit en ce qui concerne les bases légales du placement d'enfants.

La Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant concerne les enfants placés de trois manières :

Le bien-être de l'enfant

Premièrement, la Convention relative aux droits de l'enfant érige le bien-être de l'enfant en priorité. Le projet initial caractérisait encore le bien-être de l'enfant de dimension suprême («paramount consideration»). Cette formulation fut ensuite quelque peu édulcorée et la Convention actuelle vise le bien-être de l'enfant «seulement» comme une dimension prioritaire («a primary consideration»). Néanmoins, la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant renforce le principe du bien-être de l'enfant. Or, la Commission instituée par la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant a constaté, lors de son examen du rapport national de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention, que ce principe est insuffisamment appliqué en Suisse, bien qu'il y soit institué dans le droit de l'enfant comme valeur supérieure, ainsi que nous l'avons vu ci-dessus.²²

La protection des enfants placés

La Convention, par son article 20, affirme le droit des enfants placés à une protection particulière:

«Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat (art. 20/1). Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale (art. 20/2). Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique (art.20/3).»

Cet article oblige les Etats signataires à prendre les mesures nécessaires pour garantir une telle protection. Le compte-rendu du gouvernement de la Suisse renvoie à cet égard à l'OPEE et aux dispositions légales déterminantes. Du point de vue juridique formel, il n'y a guère à objecter, mais cette argumentation omet d'une part que de graves déficits d'exécution existent et que, d'autre part, l'instrument de l'OPEE n'est plus adapté aux réalités actuelles.²³

Audition et représentation de l'enfant au cours des procédures judiciaires et administratives

Deuxièmement, la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant vise à améliorer la situation des enfants dans les procédures judiciaires et administratives. Les enfants placés sont notamment concernés, de même que les enfants virtuellement placés dans une famille en raison d'une procédure en cours. Aux termes de l'article 12, tout enfant a le droit d'être entendu quant aux affaires le concernant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant. Il convient de considérer l'avis de l'enfant en tenant dûment compte de son âge et de son degré de maturité.

A ce stade, la Suisse n'a adapté sa législation à ces exigences de la Convention relative aux droits de l'enfant que dans une mesure minimale. Lors de la révision du droit du divorce, l'audition de l'enfant a été intégrée dans les bases légales. Cependant, le droit de l'enfant à être entendu se limite à l'«enfant capable de discernement». La pratique actuelle à cet égard situe la limite d'âge minimale entre 9 et 12 ans environ, cette fourchette indicative n'étant pas contraignante. Dans chaque cas ou presque, les enfants placés ne sont pas concernés par des procédures judiciaires, mais par des procédures administratives : c'est l'autorité tutélaire

²² Compte-rendu de la Suisse.

http://www.ddip.admin.ch/content/sub_dipl/f/home/arti/report/rapun/child.ContentPar.0010.UpFile.pdf/rp_081101_childsu_f.pdf

²³ Comité des droits de l'enfant, Observations finales du 7 juin 2002 sur la Suisse.

qui décide dans pratiquement tous les cas s'agissant de la protection de l'enfant, d'un éventuel placement subséquent, de l'autorisation de placement et de la nomination d'une instance de surveillance des enfants placés (hormis le cas rare d'une procédure de divorce précédant un placement). L'art. 314 CC, al. 1, introduit la réserve suivante à la procédure réglée par la législation cantonale :

«avant d'ordonner une mesure de protection de l'enfant, l'autorité tutélaire ou le tiers nommé à cet effet entend l'enfant personnellement et de manière appropriée, pour autant que son âge ou d'autres motifs importants ne s'opposent pas à l'audition».

Si seule est envisagée et pratiquée l'audition d'enfants capables de discernement dans les procédures conduites par l'autorité de tutelle, l'enfant n'y trouve une utilité qu'à certaines conditions et seuls les enfants à partir de 9 - 12 ans en bénéficient. Or les spécialistes plaident pour que les enfants même plus jeunes soient aussi entendus, dans le cadre de leurs possibilités et en raison de leur âge.

Une telle demande signifie d'abord que l'interlocuteur de l'enfant conduise l'audition de manière conforme aux besoins et aux possibilités de l'enfant, ce qui présuppose une qualification spécifique (l'institut Marie-Meierhofer, dans le canton de Zurich, propose par exemple une offre correspondante pour l'enfant, mais cette pratique n'est assurément pas établie partout). Ensuite, il faut considérer que lors d'auditions répétées – un scénario qui n'est pas rare si le cas passe par plusieurs instances – les enfants et les jeunes sont parfois mis fortement à contribution, voire traumatisés dans les cas extrêmes par les auditions à répétition.

Si, en Allemagne, le recours à un avocat de l'enfant est déjà très largement institutionnalisé sur des bases professionnelles différenciées dans le cadre de la procédure («Verfahrenspflege»), la Suisse ne connaît l'«avocat de l'enfant», c'est-à-dire la représentation des enfants ou des jeunes par un avocat dans les procédures qui les concerne, que par le mérite de quelques rares avocats engagés qui font œuvre de pionniers. L'art. 146 CC prévoit certes la représentation de l'enfant par un curateur, mais seulement «lorsque de justes motifs l'exigent» et si le juge l'ordonne. Cette disposition ne s'applique donc pas en cas de procédure soumise à l'autorité tutélaire. En outre, les expériences venues d'Allemagne montrent que des obstacles peuvent s'interposer même lors d'une procédure judiciaire, par exemple lorsque le juge n'estime pas nécessaire de nommer un représentant à l'enfant.

Les premières expériences le démontrent : il s'agit d'un chemin difficile. La proposition d'un avocat d'être nommé comme représentant de l'enfant, faite en cours de procédure par devant l'autorité tutélaire, n'est fréquemment approuvée qu'en deuxième instance. La même remarque s'applique à l'assistance judiciaire gratuite : comme les enfants et les jeunes ne sont pas en mesure de financer eux-mêmes une représentation indépendante pour défendre leurs intérêts durant la procédure, ils ont droit à la gratuité (sauf si les parents de l'enfant concerné sont fortunés, ce qui n'est pratiquement jamais le cas dans de telles situations). Mais ce droit ne signifie aucunement qu'une demande correspondante soit acceptée. Dans ce cas de figure également, on doit souvent comparaître devant une deuxième, voire une troisième instance.

Il faudrait transposer les directives de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant dans la législation suisse en élaborant sur le plan national une loi d'aide aux enfants et à la jeunesse, comme la Grande-Bretagne, l'Autriche et l'Allemagne l'ont déjà fait.

C Développement historique du placement d'enfants en Suisse

1. Histoire du placement d'enfants en Suisse

L'histoire du placement d'enfants en Suisse n'a jamais fait l'objet d'une analyse complète, même s'il faudrait en étudier d'urgence certains chapitres particulièrement sombres. A ce jour, malgré quelques initiatives pour en rendre compte, ce sujet est resté largement tabou.

L'approche historique est actuellement importante pour le placement d'enfants, car les abus du passé en ternissent l'image. Même si ce point est difficile à appréhender et qu'il n'est guère quantifiable, l'ombre du passé constitue un handicap dans la vie des enfants placés. Nous nous bornerons ici à mentionner quelques éléments clés concernant la réputation négative émanant du passé et ses effets actuels sur le placement d'enfants et sur les enfants placés. Approfondir ces deux aspects excéderait la capacité du présent rapport.

1.1 L'exploitation des enfants par leur famille nourricière

Alors que la pauvreté sévissait dans de larges parties de la population, une méthode particulièrement cruelle d'hébergement des orphelins ou des enfants issus de famille démunies s'est développée en Suisse au 19^e siècle. Cette pratique a persisté longtemps, principalement dans les zones rurales. Le phénomène des «enfants en service» consistait pour l'essentiel en ce que les enfants dont les parents biologiques ne pouvaient pas, pour une quelconque raison, assumer eux-mêmes l'éducation, étaient mis aux enchères lors de la foire annuelle et attribués à celui qui exigeait l'indemnisation la plus modeste pour l'enfant. Très souvent, les enfants étaient ainsi confiés à des familles de paysans, elles-mêmes soumises à une forte pression économique, qui profitaient généralement des enfants comme d'une main d'œuvre bon marché. En 1910, dans le seul canton de Berne où la pratique du travail des enfants placés était particulièrement répandue, on dénombrait quelque 10'000 enfants en service livrés de fait sans protection ni droit à leur famille nourricière.

Dans son fameux roman, «Le miroir du paysan» («Der Bauernspiegel»), Jeremias Gotthelf a dépeint de façon saisissante le destin de ces enfants en service. Nombre d'entre eux moururent misérablement de faim, de soif ou des suites de mauvais traitements. D'autres, qui survécurent, souffrirent une vie durant des traumatismes causés par l'absence d'amour, la violence et le mépris. Cette pratique de l'engagement d'enfants au service d'une famille nourricière s'est maintenue longtemps encore au 20^e siècle.

La seule étude conduite à ce jour en Suisse sur le thème des enfants en service est le travail de licence de l'historien Marco Leuenberger.²⁴

Le rôle important de l'OPEE se comprend dans le contexte des enfants en service. De fait, à la fin des années 1970, soumettre le placement d'enfants à une surveillance constituait un grand progrès du droit suisse. Jusque là, l'existence ou l'absence d'une protection plus ou moins efficace au niveau cantonal dépendait des constellations politiques fortuites et de l'engagement d'individus et/ou d'organisations d'intérêt public.

Récemment du moins, les histoires d'enfants en service sont devenues un thème médiatique suivi attentivement au niveau national, grâce à l'engagement tenace et bénévole, soutenu pendant de nombreuses années, de diverses personnes parmi lesquelles on compte d'anciens enfants placés au service d'une famille nourricière; «Turi», le film documentaire de 90 minutes que Lotty Wohlwend et Renato Müller ont consacré à l'enfance du célèbre écrivain Arthur Honegger et qui a été projeté dans les salles de cinéma de Suisse en 2004, y a aussi contribué, de même que la motion déposée en 2003 par l'ancien conseiller national Ruedi Baumann pour que soit réalisée une «recherche historique approfondie sur la question des enfants placés de force».

Le 16 juin 2003, Ruedi Baumann déposait sa motion, munie de plus de 90 signatures, en la motivant comme suit :

«La prévoyance sociale étant essentiellement du ressort des cantons et des communes, la Suisse ne dispose pas d'une étude nationale sur la manière dont la société bourgeoise a répondu à certaines questions sociales au 20^e siècle. Le sort inhumain des enfants placés de force fait partie des chapitres les plus sombres de notre politique sociale, dont nous ne connaissons que des bribes à travers le témoignage de quelques victimes. Une étude approfondie s'impose de toute urgence, avant que les derniers témoins disparaissent, car elle serait un premier pas vers la réparation de l'injustice faite à de nombreux habitants de notre pays.»

²⁴ Marco Leuenberger: Verdingkinder. Geschichte der armenrechtlichen Kinderfürsorge im Kanton Bern 1847-1945, Travail de licence de l'Université de Fribourg/Suisse, 1991

Le 29 septembre 2003, le Conseil fédéral rejetait la motion en faisant référence au programme de recherche nationale PRN 51 «Intégration et exclusion».

Cependant, ce programme de recherche ne porte pas sur le placement d'enfants mis au service de leur famille nourricière. Depuis lors, un groupe d'initiative s'est formé autour des historiens Marco Leuenberger et Thomas Huonker. Ceux-ci plaident notamment en faveur d'un traitement historique parce que, du fait de leur âge, les anciens enfants en service ne seront plus longtemps là pour répondre aux questions en leur qualité de témoins directs, selon les méthodes de l'«histoire orale». Or, dans nombre de cas, ils sont les seuls à pouvoir apporter quelque lumière dans ce chapitre sombre de l'histoire sociale de la Suisse.

1.2 Le placement abusif d'enfants dans les familles nourricières

L'entrée en vigueur du code civil de 1912 a apporté, sur le plan national, deux instruments de protection des enfants et des jeunes à l'usage des autorités tutélaires des communes : le retrait de la garde combiné au placement des enfants, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'encadrer et d'éduquer eux-mêmes leurs enfants, ou le retrait complet de l'autorité parentale.

Ces mesures administratives ne sont pas à l'abri d'abus et, de fait, on ne les a pas toujours appliquées au bénéfice du bien-être des enfants. Pour l'essentiel, on connaît deux sortes d'application abusive des mesures de protection de l'enfant en Suisse au 20^e siècle : d'une part en relation aux mesures visant à discipliner les travailleurs à Zurich dans les années 1920 et 1930, d'autre part comme moyen de détruire la culture yéniche en Suisse depuis la création de l'«Oeuvre d'entraide des enfants de la grand-route» en 1926.

Dans son travail de doctorat, l'historienne Nadia Ramsauer présente comment, sur mandat de l'autorité de tutelle, les assistantes sociales bourgeoises inspectaient la situation des enfants de familles d'ouvriers et comment elles l'évaluaient sur la base de leurs conceptions éducatives fort éloignées des conditions de vie parfois inhumaines des travailleurs et de leurs femmes. De nombreux enfants furent alors enlevés à leurs parents, en vertu des nouvelles mesures de protection de l'enfant prévues par le code civil, et placés dans des familles nourricières et dans des maisons d'accueil. Là, ils ne recevaient pourtant pas une «meilleure» éducation, ils étaient souvent maltraités et exploités sexuellement.²⁵

L'histoire des «enfants de la grand-route» est connue, à tout le moins dans les grandes lignes, grâce aux témoignages des enfants de familles yéniches concernés et à l'étude des historiens zurichois Leimgruber, Meier et Sablonier. Les 60'000 francs mis à disposition de l'étude n'ont pas suffi à un examen détaillé et adapté à l'ampleur de l'abus, bien que les auteurs aient livré une étude excellente compte tenu de leur budget. En 1926, la Fondation pro juventute, sous la direction d'Alfred Siegfried, créa l'«Oeuvre d'entraide des enfants de la grand-route», qui fut partiellement financée par des subventions de la Confédération. Jusqu'à dans les années 1970, sous le prétexte du bien-être de l'enfant, plus de 600 enfants yéniches furent arrachés à leur famille, généralement par l'usage de la force brutale, pour être placés dans des familles nourricières suisses ou dans des maisons d'accueil. Ces enfants-là aussi ont été traumatisés par cet enlèvement et ils ont dû souffrir des mauvais traitements et subir l'exploitation sexuelle dans les familles ou les institutions où on les hébergeait.²⁶

2. Effets sur le placement actuel des enfants

Le fait que de telles irrégularités passées n'aient jamais fait l'objet d'un examen complet influence négativement le placement actuel des enfants. En l'absence de bases historiques claires et sans étude approfondie, le public ne saurait percevoir ni distinguer les situations d'abus et le travail effectivement réalisé dans le placement d'enfants.

Nous voulons présenter brièvement ci-après les conséquences de cette situation sur l'ensemble du travail effectué avec les enfants placés.

Parents nourriciers / familles nourricières

Les parents nourriciers sont généralement en butte au soupçon larvé qu'ils poursuivent davantage leurs propres intérêts que ceux des enfants encadrés. En tout cas, on demande aux parents nourriciers, contrairement aux parents biologiques, pourquoi ils prennent ces enfants en charge.

²⁵ Nadia Ramsauer: Verwahrlost. Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900-1945, Chronos-Verlag, Zurich 2000

²⁶ Leimgruber, Meier, Sablonier: Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse. Historische Studie aufgrund der Akten der Pro Juventute im Schweizerischen Bundesarchiv, Berne 1998

Jusqu'à nos jours, la famille nourricière est associée à des connotations négatives, ce qui se répercute aussi bien sur la valorisation sociale que sur la rémunération du travail. Il n'est donc pas particulièrement intéressant de se mettre à disposition comme famille nourricière. Du reste, il est problématique en pratique de trouver suffisamment de familles nourricières adéquates.

Pour faire face aux exigences de leur travail, les parents nourriciers ont besoin d'une identité professionnelle positive assortie d'une perspective favorable, soit tout le contraire d'une situation déprimante. «Offrir aux enfants placés une chance de s'épanouir», telle devrait être la devise guidant le travail des familles nourricières et la perception qu'en a l'opinion publique (et non cet accablant et diffus soupçon d'abus). L'une des rares études consacrées en Suisse à l'éducation dans les familles nourricières fait ressortir une forte corrélation entre le développement positif des liens nourriciers et la satisfaction des parents nourriciers dans leur tâche.²⁷ Ce résultat indique clairement qu'il est effectivement très important pour les enfants placés de bénéficier d'un environnement positif, du réseau social personnel immédiat de la famille à la valorisation au sein de la société.

La situation se reflète dans les médias : pour peu que l'on y parle du placement d'enfants, c'est presque sans exception pour monter en épingle des constellations problématiques. La revue sur le placement d'enfants que publie depuis bientôt dix ans l'Association suisse pour les enfants en placement – «Netz» («réseau», paraît en allemand seulement) – est la seule publication qui traite professionnellement, en se référant à des cas typiques, des thèmes liés au placement d'enfants.

Autorités et spécialistes

Le travail des autorités de tutelle et des spécialistes, lui aussi, est grevé d'un certain soupçon que les mesures prises ne servent pas vraiment aux enfants. Les abus effectivement survenus par le passé, savoir l'arrachement injustifié d'enfants à leurs familles, ont conduit en pratique à un retour de balancier : les autorités compétentes et les spécialistes sont enclins à attendre trop longtemps pour prendre les mesures de protection des enfants négligés ou maltraités dans leurs familles.

Remarque générale

Le tabou qui entoure le placement d'enfants dans son ensemble le réduit à une sorte d'existence souterraine : elle entrave, quand elle n'empêche pas son nécessaire développement.

RECOMMANDATION

Il est indispensable d'étudier l'histoire du placement d'enfants en Suisse aussi complètement et rapidement que possible, afin que l'on puisse développer la qualité du placement d'enfants et procéder à la professionnalisation requise à tous les niveaux.

²⁷ Gassmann, Yvonne: Zwischen zusammen wachsen und auseinander gehen. Eine Studie zur Wahrnehmung und zum Erleben von Pflegebeziehungen durch Pflegeeltern, Travail de licence à la Faculté des lettres de l'Université de Fribourg/CH, Lysingur/Bottenwil 2000.

D Le placement d'enfants, un sous-système de divers domaines

L'une des difficultés inhérentes au placement d'enfants est qu'il constitue un système présentant diverses interfaces à d'autres systèmes. Il en résulte une structure complexe difficile à appréhender. Ci-après, nous voulons discuter brièvement les principales interfaces et les problèmes qu'elles réservent en pratique; nous entendons aussi montrer comment le placement d'enfants s'insère comme sous-système au sein des systèmes fondamentaux de rang supérieur.

1. L'interface «privé – public»

1.1 La famille comme sphère privée

Si le placement d'enfants reste globalement discret et que son existence n'est guère présente dans la conscience du public, c'est essentiellement dû au fait que la famille relève généralement en Suisse du domaine privé : elle y constitue une sphère explicitement protégée des intrusions publiques. De tous temps, l'éducation des enfants a relevé du privé, l'éducation des enfants placés ne faisant pas exception.

Historiquement, c'est ainsi que le placement d'enfants dans une famille (l'hébergement familial d'enfants sans parents) s'est développé. De ce point de vue, le placement d'enfants n'est rien d'autre qu'un domaine de l'entraide privée en situation d'urgence. On peut admettre que la plupart des enfants ont été recueillis par des familles apparentées et qu'ils y ont été bien encadrés. Aujourd'hui encore, nombre de membres de la parenté, par exemple les grands-parents, ne sont pas conscients que l'encadrement de leur petit-enfant correspond à un lien nourricier juridique.

Le fait que les familles nourricières se trouvent à cette interface entre le privé et le public affecte également les possibilités d'entrer en contact avec elles : le relevé actuellement en cours dans le cadre du projet du Fonds national «Placement dans des familles d'adoption et des foyers : le processus de planification de l'aide et ses effets sur les enfants, les adolescents et les familles concernées», compris dans le programme de recherche national «L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation» (PNR 52) a très clairement démontré combien il est difficile de trouver des familles nourricières pour les enquêtes. Malgré d'importants efforts de prospection et un travail en réseau intensif de l'équipe de projet, il n'a été possible à ce stade, pour les études en cours, de trouver que 45 cas, dont 7 familles nourricières seulement, au lieu de l'échantillon initialement prévu de 25 placements dans une famille nourricière et 25 placements en foyer. Dans un rapport intermédiaire interne, le groupe de chercheurs constate : «Il est difficile, en particulier pour les placements dans des familles nourricières, d'obtenir des éléments scientifiques quant au déroulement et à la qualité de la planification de l'aide et des processus de placement. Malgré le caractère public du mandat, ces placements sont fréquemment associés à des revendications relevant de la sphère privée. En tout état de cause, malgré l'intensité des efforts d'acquisition déployés, l'échantillon des familles nourricières est resté largement en deçà des attentes».

1.2 Contrôle et surveillance des pouvoirs publics

Ce classement dans le domaine privé a évidemment entravé et continue de gêner considérablement le travail de réglementation des pouvoirs publics. Si le contrôle public d'un foyer, en sa qualité d'institution d'encadrement et d'éducation d'enfants, semble beaucoup plus aller de soi (même si ces contrôles ne sont pas toujours effectués avec la conséquence voulue), le contrôle des liens nourriciers constitue en soi une difficulté majeure. Cette situation reflète l'une des contradictions où se trouvent actuellement les familles nourricières. La spécialiste allemande Irmela Wiemann n'a-t-elle pas pertinemment caractérisé la famille nourricière de «construction impossible», parce que cette famille reçoit le mandat public d'accueillir un enfant dans son cadre familial privé, c'est-à-dire d'éduquer un enfant «étranger» dans sa vie intime quotidienne. Tout lien nourricier est un dilemme en soi, et ce pour tous les intéressés, comme l'a également bien décrit le chercheur Jürgen Blandow : l'enfant ne peut pas grandir chez ses parents biologiques, ceux-ci et avec eux toute la famille d'origine doit (généralement contre son gré) remettre l'enfant qui est né dans son sein, et la famille nourricière doit vivre avec un enfant qui a encore quelque part ailleurs une mère et un père biologiques. Une telle situation contredit profondément ce que la plupart des êtres humains perçoivent comme «normal» et ce qu'ils vivent en réalité : le fait que les enfants grandissent auprès de l'un au moins des parents qui les ont procréés et qui les ont mis au monde. Même si, de nos jours, nombre de familles ne correspondent plus à l'image traditionnelle du couple des parents et de leurs enfants biologiques, grandir dans une famille «étrangère» entre encore en contradiction avec la sensibilité moyenne de la plupart des person-

nes. Tant l'enfant placé que sa famille d'origine et sa famille nourricière sont dans une situation sociale et sociétale d'exception.

Certes, on ne saurait supprimer cette construction spéciale et le dilemme qui lui est inhérent, mais les possibilités de gérer judicieusement cette situation ne manquent pas. La pratique a toutefois montré clairement que les règles en vigueur jusqu'ici ne sont pas conformes au lien nourricier. Ainsi, nombreuses sont les familles nourricières qui éprouvent la visite annuelle prescrite de la personne chargée de la surveillance de l'enfant comme une intrusion inadéquate dans leur famille ou qui, dans le meilleur des cas, la considère comme totalement dénuée d'utilité. Pourtant, ces familles ne sont pas fondamentalement opposées à une surveillance exercée par les pouvoirs publics : elles réagissent à la forme et au mode inadéquats qu'on lui donne. Il convient de noter en toutes lettres que l'on trouve des personnes, très compétentes et expérimentées pour assurer la surveillance des enfants placés, qui savent s'en acquitter d'une manière et selon des modalités appropriées. En général toutefois, les personnes chargées de la surveillance des enfants placés ne sont ni préparées ni qualifiées pour assumer leur tâche; en outre, dans les plus petites communes en particulier, leur tâche se limite, durant la durée de leurs fonctions, à une seule surveillance portant sur une seule famille nourricière. Il leur est donc impossible de gagner en expérience.

La «surveillance» et le «contrôle» des familles nourricières impliquent donc que l'on développe d'autres instruments qui soient efficaces. En pratique, là où des services de placement d'enfants sont à l'œuvre, on a déjà développé des modèles. En Suisse toutefois, la coordination manque, les échanges entre les professionnels au niveau national sont insuffisants et le caractère obligatoire de normes et de critères contraignants fait défaut.

2. Le domaine de l'encadrement extra-familial

2.1 L'interface «encadrement para-familial – placement»

Les domaines de l'encadrement para-familial et celui du placement présentent une interface commune. Par exemple, on ne voit pas toujours clairement si l'encadrement de l'enfant dans une famille de jour répond uniquement à l'absence des parents pour des raisons professionnelles ou si des difficultés d'éducation jouent également un rôle. Niederberger et Zeindl, dans leur étude de 1990, constatent qu'environ un tiers de tous les enfants placés, que ce soit dans un foyer ou dans une famille nourricière, ont été encadrés dans une famille de jour avant leur placement. Ce constat, allié à l'expérience de terrain des spécialistes actifs tant dans le domaine de l'encadrement à la journée que du placement sur le long terme, suggère fortement qu'une frontière nette entre l'encadrement para-familial et le placement d'enfants n'existe pas dans un grand nombre de cas.²⁸

2.2 Le domaine institutionnel et le placement familial d'enfants

Dans le système du placement d'enfants et de jeunes, le placement dans des familles nourricières est mis sur le même pied que les foyers d'enfants et de jeunes. Ces deux modes de placement offrent des structures d'accueil aux enfants et aux jeunes qui ne peuvent pas ou plus vivre dans leur famille d'origine, mais ils se distinguent suffisamment l'un de l'autre pour qu'on les décrivent comme deux domaines différents du placement d'enfants. Entre la famille et l'institution, une multitude de formes se sont développées depuis la fin des années 1960 : selon le pôle d'où elles émanent, elles visent à munir la famille nourricière de constantes institutionnelles ou à désinstitutionnaliser le foyer en le dotant de formes d'encadrement à caractère familial.

Aujourd'hui comme hier, toutefois, décider s'il faut placer un enfant dans une famille ou dans un foyer est l'une des tâches fondamentales qui incombent aux instances décisionnaires. «Où va l'enfant qui doit être placé ?» Cette question, parmi d'autres, n'a pas été étudiée systématiquement en Suisse.

Le projet du Fonds national déjà mentionné étudie ces questions en examinant le déroulement des placements d'enfants, en partie durant le processus et en partie rétrospectivement après la fin du placement. Les résultats n'en sont cependant attendus qu'en 2006. En revanche, cet examen a déjà montré à quel point les structures d'aide aux enfants et à la jeunesse sont complexes et hétérogènes en Suisse. On a relevé de grandes différences qualitatives entre les différents cantons, de même qu'entre les zones urbaines et les zones rurales.

A ce jour, on n'a pas développé en Suisse de critères clairs à l'aide desquels on puisse définir les conditions dans lesquelles un enfant déterminé doit être dirigé vers une famille nourricière plutôt que vers une institution. Certes, les spécialistes convergent quant à certains indicateurs, mais une base professionnelle complète

²⁸ Niederberger/Zeindl, p. 265

fait défaut. De plus, on observe très souvent, si ce n'est dans la majorité des cas, que le choix du placement en famille ou en foyer ne repose pas en pratique sur des critères professionnels, mais sur d'autres considérations, dont nous ne mentionnons ci-après que quelques-unes.

- Le placement dépend de l'offre dans la région. Là où l'on ne trouve pas ou peu de places en institution, comme c'est le cas par exemple dans le canton de Thurgovie, on place également dans des familles les enfants et les jeunes qui, en raison de leur biographie et de leur problématique, dépassent la capacité d'une famille nourricière, même professionnelle.
- Le placement est fortuit : l'enfant est placé là où une place est justement disponible, qu'il s'agisse d'un foyer ou d'une famille qui vient de manifester son intérêt à assumer le rôle de famille nourricière. Le principe du hasard joue un rôle d'autant plus important que les placements surviennent souvent sous la pression du temps. Il n'est pas possible d'attendre qu'une place adéquate soit disponible, car les solutions de placement provisoires nécessaires à cet effet, qu'elles soient familiales ou institutionnelles, n'existent pas.
- Des considérations financières déterminent le choix du placement : les responsables choisissent souvent la solution la plus économique pour la commune concernée. Selon les conditions régionales ou locales, ce critère peut favoriser l'option d'une famille ou celle d'un foyer. Par exemple, dans un canton qui subventionne les foyers, le placement dans une institution sera souvent moins onéreux; si une commune doit supporter l'intégralité des coûts de placement dans une institution, la solution d'une famille nourricière sera généralement plus économique. L'aspect économique conduit aussi à placer dans une famille nourricière «ordinaire» des enfants qui requerraient en fait une famille professionnelle ou une famille particulièrement qualifiée. Il en résulte non seulement des ruptures de liens nourriciers et des transferts, mais aussi un gaspillage de familles nourricières.

Le domaine de l'encadrement institutionnel d'enfants et de jeunes en foyers et celui du placement dans des familles nourricières sont réglementés de manière tout à fait différente des points de vue structurel, organisationnel et financier, bien qu'ils proposent au fond les mêmes services : des places pour des enfants et des jeunes que leurs parents biologiques ne sont pas en mesure d'encadrer et d'éduquer en raison de déficits momentanés ou permanents. Au lieu d'être définis et organisés dans un seul et même domaine, les modes d'encadrement institutionnel et familial se font souvent concurrence, en particulier lorsque seules des considérations d'ordre financier déterminent si l'enfant ira dans un foyer ou dans une famille.

Nombre d'enfants placés dans un foyer ont vécu préalablement dans une ou plusieurs familles nourricières. De nos jours, on cherche plus fréquemment des solutions de temporisation («time-out») dans des familles nourricières pour les jeunes placés en foyer. Les spécialistes constatent que de nombreux enfants placés en institution trouveraient dans une famille nourricière un accueil au moins aussi propice à leur épanouissement, tandis qu'ils occupent en foyer des places dotées d'une offre spécifique qui manquent justement à d'autres enfants.

De nombreuses interactions existent entre ces deux domaines, mais elles n'ont jamais fait l'objet d'une analyse ni d'une évaluation à cette date. Hormis des recoupements ponctuels, les deux modes de placement demeurent plutôt isolés en se juxtaposant sur les plans organisationnel, structurel et culturel.

Compte tenu du fait qu'il faut toujours un certain nombre de places pour l'encadrement d'enfants par des tiers, il y a lieu d'intégrer l'ensemble du domaine qui propose de telles places dans une planification globale. Pour les enfants et les jeunes qui ont été ou négligés, ou violentés par leurs propres parents, ou sexuellement exploités dans leur propre famille, il est absolument indispensable de disposer, outre une protection de l'enfant efficiente et efficace, de toute une variété de places d'encadrement permettant de trouver une solution appropriée à chaque cas particulier. Ces places doivent être immédiatement disponibles, qu'il s'agisse d'un foyer, d'une famille nourricière ou de l'une des nombreuses formes intermédiaires. Il faut constituer dans chaque région une offre de places suffisamment étoffée et variée. Le financement du placement, qu'il s'agisse d'une famille, d'un foyer ou d'une forme intermédiaire, doit être réglé uniformément. En d'autres termes, les places dans les familles nourricières doivent être également financées par le truchement d'accords cantonaux et intercantonaux ou subventionnées sur le plan régional ou cantonal. Un éventail de tarifs journaliers différents selon le placement subsistera, mais seules les exigences posées à la place et les prestations fournies pourront justifier les prix.

RECOMMANDATION

Le placement d'enfants en Suisse doit être assimilé au domaine institutionnel quant aux aspects structurels, organisationnels et financiers. Le domaine familial et le domaine institutionnel doivent être axés l'un et l'autre sur les besoins des enfants et des jeunes concernés, dans le cadre d'une planification nationale et régionale d'ensemble. Le choix du placement, institutionnel ou familial, dépendra de critères exclusivement professionnels et sera fonction de la situation et des besoins de l'enfant. Il faut développer un système de tarification et de financement correspondant.

2.3 Le placement d'enfants, une composante des soins familiaux

Depuis environ 10 à 15 ans, on observe en Suisse une tendance à l'encadrement en famille : toujours plus, on envisage des familles pour accueillir des personnes âgées, des handicapés, des toxicodépendants ou des enfants et des jeunes. Mais on ne dispose pas d'étude ni de données quantitatives à ce sujet. Cette évolution est notamment due, en particulier dans les zones rurales, au fait que de nombreuses familles qui étaient actives dans l'agriculture ou l'artisanat sont de plus en plus contraintes, en raison des changements structurels, de générer un revenu supplémentaire en complément à leur activité d'origine à la ferme ou dans leur entreprise. Dans l'Emmental, par exemple, nombre de femmes qui exploitent une ferme avec leur mari ont une formation d'infirmière, d'enseignante, de maîtresse d'école enfantine, d'assistante en psychiatrie, etc. Plutôt que d'aller travailler à l'extérieur à temps partiel, il est plus attrayant selon les circonstances pour ces femmes de s'occuper de personnes requérant des soins ou un encadrement pour gagner un salaire accessoire au sein même de leur famille, c'est-à-dire en restant à la ferme (où l'on dispose généralement en suffisance de locaux spacieux et de beaucoup d'espace habitable). Ces familles représentent un grand potentiel également comme familles nourricières. La tendance décrite peut donc, dans une certaine mesure, compenser le manque observable en maints endroits de familles nourricières adéquates, à la condition toutefois que ces familles soient dûment préparées et qu'on les accompagne et les soutienne professionnellement dans leur travail. Le projet «Integration» représente à cet égard un travail de pionnier dans l'Emmental : dans le cadre du programme de développement régional «Agenda 21», plusieurs familles d'un village, dites «familles partenaires» ont acquis les qualifications nécessaires pour accueillir des enfants et des jeunes placés en situation de temporisation («time-out»). On a initié une formation correspondante pour préparer à l'encadrement familial non seulement d'enfants et de jeunes, mais de toute personne dépendante de soins et d'un encadrement.

Il s'agit de garantir que toutes les personnes qui encadrent des enfants placés dans le cadre de soins familiaux disposent des connaissances spécifiques du placement d'enfants; il faut veiller à ce que les familles soient préparées à leurs tâches, accompagnées et soutenues de manière professionnelle.

3. Le placement d'enfants comme sous-système de l'aide aux enfants et à la jeunesse

3.1 Le placement, une mesure de dernier recours

Le placement d'enfants est doublement corrélé avec l'aide aux enfants et à la jeunesse. D'une part, le placement dans une famille nourricière survient presque toujours au bout d'un long enchaînement de développements difficiles. En d'autres termes, on ne recourt au placement que si plus rien d'autre ne fonctionne. En règle générale, le placement ne survient qu'au terme de nombreux efforts visant à aider la famille d'origine pour que l'enfant puisse y grandir. Au cours des deux dernières décennies, on a également développé en Suisse des mesures ambulatoires destinées à soutenir les familles en difficultés, que celles-ci soient de nature financière, sociale ou psychique. Certes, on ne dispose à ce sujet également d'aucune étude à l'échelle nationale et d'aucune information statistique, mais les expériences pratiques indiquent clairement cette tendance. S'agissant de l'encadrement des enfants, cette évolution signifie d'une part que le nombre d'enfants requérant un placement diminue; mais elle implique aussi qu'ils ont généralement déjà parcouru une longue «carrière» s'ils doivent malgré tout être confiés à une famille nourricière. De nombreux enfants placés dans une famille sont des enfants traumatisés, voire gravement traumatisés pour certains : les exigences posées aux familles nourricières et aux professionnels chargés de leur accompagnement tendent de ce fait à s'accroître dramatiquement.

3.2 Le placement dans une famille nourricière à titre préventif

Par ailleurs, le travail des familles nourricières revêt un effet préventif important, que nous qualifions de prévention secondaire : si un enfant a subi des mauvais traitements, des négligences ou des abus d'ordre sexuel dans sa famille d'origine, une situation qui se présente régulièrement et se présentera toujours, il est d'autant plus important qu'il puisse faire des «expériences correctrices» pour son développement futur. De fait, l'encadrement et l'éducation apportés par une famille nourricière peuvent représenter une chance pour l'enfant traumatisé, mais à certaines conditions seulement. Les spécialistes s'accordent pour admettre que ces conditions sont indispensables et qu'elles doivent se déployer à différents niveaux. En voici sommairement la liste des principales :

- Des spécialistes expérimentés et spécifiquement qualifiés pour ce travail doivent exécuter professionnellement les processus qui mènent à un placement dans le cadre de la protection de l'enfant et de la jeunesse.
- Des spécialistes expérimentés et spécifiquement qualifiés pour ce travail doivent exécuter professionnellement le processus de placement lui-même, en veillant à ce que les accueillants et l'accueilli soient correctement assortis («matching»).
- Les perspectives quant au lien nourricier doivent être d'emblée clarifiées et définies précisément pour tous les intéressés. Pour l'enfant, la continuité est le facteur essentiel : il faut absolument éviter les incertitudes et les transferts, synonymes de ruptures et de séparations supplémentaires.
- Il convient de préparer la famille nourricière à sa tâche, d'une manière générale et spécifiquement en fonction de chaque enfant.
- La famille nourricière, qui doit bénéficier d'un appui professionnel constant dans son travail, doit être accompagnée comme une partenaire; elle doit recevoir une rémunération correspondant à son travail.
- La famille d'origine de l'enfant doit également faire l'objet d'un accompagnement et recevoir un soutien dans son processus d'abandon de son ancien rôle et de définition d'un nouveau rôle envers l'enfant.
- Une condition essentielle est aussi que la coopération de tous les intéressés préside à l'ensemble du processus, placé sous la conduite d'un spécialiste non impliqué, donc indépendant.
- Une autre condition préalable est qu'une offre variée de places d'accueil soit disponible : tous les enfants ne conviennent pas à chaque famille, et chacune des familles n'est pas propre à l'encadrement et à l'éducation de chaque enfant. Le lien nourricier ne saurait réussir que si l'enfant et la famille nourricière sont en adéquation. A cet égard, le facteur «irrationnel» joue toujours aussi son rôle : aucun instrument professionnel ne permet de l'appréhender; certains parents nourriciers l'ont décrit comme le «coup de foudre» face à l'enfant destiné à être accueilli.

Pour résumer, nous observerons que tous les processus doivent être conduits professionnellement – dès l'avis de suspicion avertissant de la mise en danger d'un enfant dans sa famille d'origine jusqu'à son quotidien dans une famille nourricière – si l'on veut que le placement dans une famille d'accueil déploie une fonction préventive secondaire effective. En outre, il est nécessaire de disposer d'une offre diversifiée de places d'accueil familial pour prévenir les cas d'enfants et de jeunes totalement «détachés» après avoir été maltraités, négligés ou exploités sexuellement. Ces places d'encadrement familial doivent être considérées, organisées et coordonnées en élargissant l'horizon aux places d'encadrement stationnaire en institution. Nous avons besoin d'une offre globale de telles places d'accueil, celles en famille revêtant une importance spécifique, définie par des critères professionnels.

3.3 La tutelle

En vertu des dispositions juridiques suisses, l'autorité de tutelle est responsable des mesures éventuellement nécessaires pour protéger les enfants et les jeunes contre les préjudices dont ils peuvent être les victimes dans leur propre famille et par le fait de leur propre parenté. Il en résulte généralement les mêmes problèmes que ceux spécifiques à l'autorisation et à la surveillance des places d'accueil. Nous ne les traiterons pas davantage ici. Comme le rapport final du groupe de travail «Enfance maltraitée» l'a établi sans équivoque et en détail en juin 1992, en ménageant une série de recommandations, la protection de l'enfant et de la jeunesse appelle globalement en Suisse de sensibles améliorations, à l'instar de l'aide aux enfants et à la jeu-

nesse en général.²⁹ Nous ne présentons ci-après que les problèmes spécifiques au placement d'enfants qui relèvent du domaine tutélaire.

Les autorités tutélaires jouent un rôle déterminant dans le placement d'enfants :

- si cela s'avère nécessaire, elles ordonnent des mesures de protection de l'enfant, qui peuvent aller jusqu'au retrait de l'autorité parentale des parents, et elles décident donc également de l'éventuel placement; actuellement, avant qu'un enfant ne soit placé, une mesure au sens des art. 307 ss. CC est généralement prise;
- elles décident, en cas de placement, si l'enfant doit être dirigé vers une famille nourricière ou une institution;
- lors d'une mesure de protection de l'enfant correspondante, elles lui nomment un tuteur ou un curateur;
- elles attribuent, en cas de placement dans une famille nourricière, l'autorisation prévue par l'OPEE;
- elles nomment la personne chargée de la surveillance des conditions de placement aux termes de l'OPEE;
- elles déterminent, si nécessaire, les modalités et la fréquence des contacts de l'enfant placé avec sa famille d'origine;
- elles décident des transferts éventuels de l'enfant et de son éventuel retour dans sa famille d'origine.

De telles décisions sont d'une importance capitale pour la biographie de l'enfant concerné. Les autorités tutélaires jouent un rôle clé tant dans le placement d'enfants que dans la protection des enfants et de la jeunesse en général. L'organisation des autorités et l'organisation de la procédure sont pour une part responsables des défauts du placement d'enfants.

Position marginale du placement d'enfants

Les autorités tutélaires assument un large éventail de tâches. D'ordinaire, les décisions qui concernent les enfants placés et les enfants ou les jeunes en général ne forment qu'une petite partie du travail des membres de l'autorité de tutelle : le placement d'enfants n'y occupe qu'une position marginale dans la plupart des cas. Mais d'un point de vue quantitatif, la protection de l'enfant et de la jeunesse ne joue elle aussi fréquemment qu'un rôle subordonné. Cette remarque vaut également dans certaines des plus grandes communes de Suisse, où l'exécution des mesures décidées par l'autorité tutélaire est certes confiée à des organes de tutelle professionnels, mais où les cas de protection d'enfants et de placement ne sont pas toujours encadrés par des spécialistes. Toujours est-il que les autorités de tutelle professionnelles de villes importantes comme Zurich disposent de spécialistes et de statistiques qui permettent de réunir des connaissances véritablement professionnelles sur la protection de l'enfant et de la jeunesse et sur le placement d'enfants.

Organismes non professionnels nommés selon des critères politiques

En Suisse alémanique, les autorités de tutelle sont en règle général composées de membres choisis selon des critères politiques. Le savoir-faire professionnel ne constitue pas une condition préalable pour siéger au sein d'une telle autorité. D'ordinaire, on ne saurait attendre des membres de l'autorité tutélaire qu'ils agissent professionnellement, même si ce serait en soi possible pour des non professionnels. En effet, la préparation et les qualifications requises, ainsi que le perfectionnement régulier excéderaient le temps dont disposent les membres de ces autorités.

Généralement, les membres des autorités de tutelle ne sont pas préparés à leur fonction. Ainsi, il peut arriver que les membres des autorités nouvellement chargés des cas de placement d'enfants n'aient encore jamais entendu parler de l'OPEE et qu'ils ne sachent pas même où trouver les documents correspondants. En Suisse romande également, on relève un manque de professionnalisme : seuls les cantons de Genève et de Neuchâtel ont mis en œuvre des systèmes professionnels en la matière. Dans les cantons de Fribourg et de Vaud, des juges de paix exercent l'autorité tutélaire : profanes elles aussi, ces personnes s'acquittent en outre seules de leur tâche, contrairement à ce qui prévaut dans les communes suisses alémaniques, où l'autorité tutélaire est constituée de plusieurs membres.

²⁹ Groupe de travail Enfance maltraitée. Enfance maltraitée en Suisse, Berne, juin 1992. Rapport final présenté au Chef du Département fédéral de l'intérieur.

Les autorités sur le plan communal

Les autorités tutélaires sont pour la plupart instituées au niveau communal en Suisse alémanique. En Suisse romande, par contre, l'autorité de tutelle est généralement confiée à des tribunaux de district.

Dans nombre de petites communes, l'exécutif communal exerce la fonction de l'autorité tutélaire, souvent présidée par le maire de la commune. Dans de nombreuses communes, des années peuvent souvent passer sans que l'autorité de tutelle n'ait à s'occuper d'un placement d'enfant, voire d'un cas de protection d'enfant. Cette situation signifie qu'il n'est alors généralement pas possible de constituer un savoir-faire empirique. Dans leur très large majorité, les membres de l'autorité tutélaire sont alors dépassés par les cas complexes de protection de l'enfant et par les cas de placement. A n'en pas douter, il se trouve des personnes qui, sans être des professionnels, travaillent à titre bénévole de manière très engagée et professionnelle. Mais il faut y voir plutôt des exceptions que la règle. Le caractère bénévole ou accessoire des détenteurs de l'autorité tutélaire ne signifie pas nécessairement pour autant que les décisions prises soient fausses ou nuisibles aux enfants : si les personnes chargées de cette tâche sont conscientes de leurs limites et si elles recherchent la coopération de services professionnels, par exemple pour trouver des places d'accueil, de bonnes solutions sont possibles pour les enfants concernés. Il serait donc inadéquat de reprocher un manque de professionnalisme aux seules autorités de tutelle. En nombre d'endroits où les services sociaux généraux, qu'ils soient organisés sur le plan communal ou régional, sont responsables des clarifications préalables aux placements, des placements eux-mêmes et de l'encadrement des liens nourriciers, le professionnalisme n'est pas garanti, parce que les travailleurs sociaux ne disposent généralement pas des connaissances spécifiques du placement d'enfants. En raison d'une rotation parfois élevée tant des membres des autorités que du personnel des services sociaux, et du fait de la limitation à un périmètre d'action restreint, un savoir-faire précieux disparaît souvent dès qu'une personne qualifiée sur le tas quitte ses fonctions ou son poste.

Vu les difficultés désormais toujours plus nettes à trouver des intéressés pour remplir les fonctions politiques au niveau communal, la situation déjà alarmante des autorités tutélaires quant à la protection et au placement des enfants s'accroîtra encore.

De nombreuses communes ont engagé un secrétaire de l'autorité tutélaire ou ont affecté un employé de la chancellerie communale à la préparation des affaires de l'autorité de tutelle. Cette solution permet un certain niveau de professionnalisme, selon les aptitudes et l'intérêt de la personne chargée de ces tâches, tout en garantissant une certaine continuité dans le travail. Mais ce qui vaut pour les travailleurs sociaux s'applique aussi à ces personnes souvent très engagées : elles travaillent certes dans un esprit professionnel, mais le petit nombre de cas qu'elles traitent concernant la protection et le placement d'enfants ne leur permet pas de se qualifier au point que l'on puisse escompter un travail véritablement professionnel fondé sur les bases techniques voulues. Ce point est d'autant plus grave que la protection des enfants et leur placement constituent des domaines complexes et ardu, qui peuvent affecter les enfants concernés durant toute leur vie.

Conflits d'intérêts au niveau communal

Souvent, l'autorité de tutelle est aussi responsable de l'aide sociale fournie par la commune. Ceux mêmes qui décident les mesures de protection des enfants ou leur placement sont donc également responsables de subvenir à la couverture des coûts correspondants. Cette constellation renforce la tendance à choisir la mesure la plus économique pour la commune plutôt que la solution appropriée pour l'enfant concerné. Très généralement, on peut constater dans les communes d'assez petite taille un conflit latent entre les intérêts financiers de la commune (taux d'imposition) et les mesures requises dans un cas de protection d'un enfant. Il n'est alors pas rare que l'on place un enfant dans une famille nourricière sans aucunement tenir compte des indications, parce que cette solution revient le moins cher à la commune. Pour limiter les coûts, on renonce aussi souvent à faire effectuer les éclaircissements et les expertises en soi nécessaires. L'accroissement de la pression des coûts, provoqué par le transfert de problèmes sociaux sur les communes, accentuera probablement ce problème dans un proche avenir.

Curateurs et tuteurs

En cas de mesures de protection des enfants, les autorités de tutelle nomment un curateur ou un tuteur. S'il n'existe pas d'office de tutelle, comme c'est le cas dans les communes de petite et de moyenne tailles, cette tâche est généralement confiée à des mandataires privés. Des spécialistes comme Christoph Häfeli plaident cependant depuis longtemps pour que, dans les cas difficiles et complexes de protection de l'enfant, les curatelles et les tutelles soient confiées à des professionnels dotés du bagage voulu en pédagogie sociale, en psychologie du développement, en dynamique familiale et en droit. Tant les curateurs que les tuteurs jouent un rôle important pour l'enfant et son évolution ultérieure.

La procédure tutélaire comme procédure administrative

Contrairement à tous les autres pays européens, où des tribunaux traitent et décident en matière de tutelle, la Suisse applique une procédure administrative dans ce domaine. Le système de milice des autorités de tutelle instauré sur le plan communal est lui aussi une spécificité helvétique. On a régulièrement critiqué ce système en raison de ces lacunes structurelles. Par rapport à la procédure judiciaire, la caractéristique de la procédure administrative est de consister presque exclusivement en une procédure écrite. Dans le cas, par exemple, où une mesure de protection de l'enfant pourrait s'avérer nécessaire, les autorités entendent individuellement tous les intéressés (y compris l'enfant en vertu de l'art. 314 CC, pour autant que son âge ou d'autres motifs importants ne s'y opposent pas); les intéressés sont ensuite informés de la décision par la voie écrite.

Les enfants et les jeunes dans le cadre de procédures tutélaires

Toute procédure auprès d'un tribunal ou d'une autorité représente une charge pour les intéressés. C'est d'autant plus vrai pour les enfants et les jeunes, que l'on continue de considérer et de traiter comme des objets de procédure dans la plupart des cas. En Suisse, même après la ratification de la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, l'idée que les enfants et les jeunes représentent des sujets de droit à part entière ne progresse que lentement et de manière hésitante. Pour nombre d'enfants, les procédures et l'incertitude qui les entoure peuvent s'avérer pénibles, voire traumatisantes. Si la littérature spécialisée consacrée aux enfants et aux jeunes dans les procédures de divorce est plus abondante et si on leur voue davantage d'attention, les enfants mis en danger demeurent très «négligés» dans les procédures de protection de l'enfant et de placement. Aux termes de l'art. 314, al. 1 CC, l'enfant doit être entendu dans le cadre de la procédure tutélaire «pour autant que son âge ou d'autres motifs importants ne s'opposent pas à l'audition». Mais cette disposition constitue un poids pour nombre d'enfants et elle ne garantit pas en soi que les besoins et la perspective de l'enfant seront vraiment pris en compte. Les enfants qui ne peuvent pas s'appuyer sur un conseiller et à qui le soutien des parents ou de tout autre adulte de confiance fait défaut, sont particulièrement menacés secondairement dans le cadre des processus décisionnels et de placement, qui sont souvent fastidieux compte tenu de l'horizon temps de l'enfant.

Les défauts du système suisse de la tutelle sont connus de longue date; le droit de la tutelle devrait être adapté aux conditions et aux développements actuels dans la dernière étape de la révision du droit de la famille, entamée en 1972 par la révision du droit de l'adoption. Depuis 1995, le rapport du groupe d'experts est également disponible : il propose de remplacer les actuelles autorités administratives communales composées de profanes par des tribunaux interdisciplinaires professionnels institués au niveau régional. De cette façon, on supprimerait les pires faiblesses structurelles du système suisse de la tutelle également en matière de placement d'enfants. Cependant, comme le montre l'exemple de l'Allemagne, des procédures judiciaires impliquant des juges professionnellement qualifiés ne suffisent pas en soi à garantir une meilleure protection de l'enfant. De plus, l'étendue des tâches qui incombent aux tribunaux tutélaires professionnels menace aussi de marginaliser les intérêts des enfants et des jeunes.

RECOMMANDATIONS

Dans l'intérêt d'une protection efficace de l'enfant et de la jeunesse en Suisse, y compris le placement d'enfants, il faut attribuer une haute priorité à la révision du droit de la tutelle dans l'agenda politique.

Tous les décisionnaires auxquels sont confiées la décision et la mise en œuvre de mesures dans les domaines de l'aide aux enfants et à la jeunesse et du placement d'enfants doivent disposer de la qualification voulue et bénéficier d'un perfectionnement régulier.

Il convient, au sein des offices de tutelle et parmi les mandataires, de veiller à une spécialisation en distinguant les mesures de protection des enfants et celles de protection des adultes. Il sera ainsi possible de constituer, de développer et de garantir un savoir-faire professionnel dans le domaine de la protection de l'enfant.

Il faut absolument renforcer la position de l'enfant concerné dans les procédures, qu'elles soient administratives auprès des autorités de tutelle ou judiciaires par devant des tribunaux tutélaires (le cas échéant, après la révision du droit de tutelle). Les enfants et les jeunes requièrent la représentation d'un avocat indépendant dans toutes les procédures les concernant.

E Justification, fonction et qualité du placement d'enfants en Suisse

L'évaluation qualitative du placement d'enfants suppose que l'on définisse sa fonction et ses standards de qualité. A cette aune, on peut alors apprécier si le placement d'enfants remplit globalement sa fonction et si les différents domaines qui le composent répondent aux standards de qualité. Le cadre du présent rapport ne permet pas de développer ces thèmes de manière exhaustive et systématique.

1. Justification du placement d'enfants

Dans de nombreux cas, des raisons techniques spécifiques plaident en faveur du placement d'un enfant dans une famille nourricière. Le grand avantage de l'éducation dans une famille nourricière par rapport au milieu institutionnel est que la sphère familiale représente la normalité pour la très large majorité des enfants et des jeunes : en général, «on» grandit dans une famille. Les enfants éprouvent qu'il est plus normal de vivre dans une famille que dans un foyer. Le quotidien des enfants placés ne se distingue pas fondamentalement de celui des enfants qui grandissent dans leur propre famille, même si leurs parents nourriciers ne sont pas leurs parents biologiques. Un autre avantage décisif du champ de socialisation qu'offre la famille nourricière par rapport aux institutions réside dans la continuité des relations et des conditions de vie : les adultes et les enfants partagent en famille la totalité de leur quotidien 24 heures sur 24. Les éducateurs spécialisés employés dans les foyers donnent leur congé pour changer d'emploi, tandis qu'un tel changement n'est pas aussi facile pour les parents nourriciers. Cette situation représente aussi un risque pour la famille nourricière : si elle accueille un enfant, elle s'engage dans une «aventure» jour et nuit dont le déroulement n'est pas prévisible dans le détail. Dans une famille nourricière, le risque est à la mesure des chances, raison pour laquelle une gestion professionnelle s'impose : de la clarification des aptitudes, en passant par l'appariement d'une famille et d'un enfant déterminé («matching»), jusqu'à l'accompagnement et au soutien apportés dans sa tâche à la famille par des professionnels éprouvés et spécifiquement qualifiés (cf. deuxième partie). Dans les milieux professionnels, on admet sans conteste qu'une famille nourricière est d'autant préférable que l'enfant à placer est plus jeune.

Les familles nourricières ne se prêtent toutefois pas seulement à l'accueil d'enfants placés pour le long terme, elles peuvent aussi constituer des solutions de placement provisoire. En cas de maltraitance, de quelque nature qu'elle soit, il faut généralement soustraire d'urgence l'enfant à sa famille afin de le protéger, alors même qu'une solution n'a pas encore pu être élaborée par manque de temps. Il est alors recommandé, dans de très nombreux cas de protection de l'enfant, d'héberger celui-ci en un lieu d'accueil provisoire pour assurer son encadrement durant la durée que requièrent les clarifications et la recherche d'une solution. Si, jusque vers la fin des années 1980, les institutions étaient quasiment seules à proposer de telles places provisoires, le placement dans les familles nourricières à titre provisoire s'est développé depuis les années 1990. Les professionnels s'accordent pour admettre que l'encadrement familial, assuré par une personne de référence présente en permanence, est la meilleure solution particulièrement, mais pas exclusivement, pour les nourrissons et les petits enfants.

Evidemment, certains éléments techniques plaident inversement en faveur du placement d'un enfant dans un foyer : lors d'un placement en institution par exemple, le risque de rivalité entre la famille nourricière et la famille d'origine, partant de conflit de loyauté pour l'enfant, est moins important. De plus, le foyer dispose d'une «stabilité institutionnalisée» qui lui permet de garantir un encadrement ininterrompu justement en cas de crise importante. Toutefois, cette remarque ne vaut surtout que pour la continuité structurelle : la continuité de l'encadrement et la constance relationnelle sont en général moindre dans une institution, ce que les enfants et les jeunes ressentent évidemment.

2. Fonction du placement d'enfants

La tâche du placement d'enfants consiste à fournir, à titre provisoire ou pour le long terme, une possibilité d'encadrement familial et / ou d'éducation en famille aux enfants qui, pour quelque raison que ce soit, ne peuvent pas, provisoirement ou à long terme, être élevés par leurs parents biologiques ou par l'un d'eux. Sur ce plan, l'offre de placement d'enfants dans des familles nourricières constitue une solution de remplacement à l'encadrement et à l'éducation institutionnels d'enfants qui ne peuvent pas vivre dans leur famille d'origine.

Il faut, selon le contexte et l'itinéraire des enfants concernés, soit que l'offre de places préparées et mises à disposition dans des familles couvre une période déterminée, clairement définie par l'indication du placement en question, soit qu'elle offre un encadrement et une éducation sur le long terme. Comme chaque enfant ne

convient pas à chaque famille et qu'une famille ne peut pas accueillir n'importe quel enfant, un nombre déterminé de places d'accueil pour les enfants et les jeunes est nécessaire dans un large éventail de familles réparties judicieusement à l'échelle régionale. L'ensemble du système de placement d'enfants doit être organisé de manière à ce que l'encadrement et l'éducation soient adaptés aux besoins spécifiques des enfants et des jeunes en général autant qu'à chaque cas individuel en particulier.

3. Qualité du placement d'enfants

La qualité du placement d'enfants comprend divers domaines. Nous les énumérons ci-après, sans toutefois répéter les détails déjà exposés dans le présent rapport.

- Qualité de la famille nourricière prestataire des services : ce niveau correspond à la vie quotidienne et à la cohabitation au sein de la famille, aux prestations d'encadrement et d'éducation apportée à l'enfant par la famille d'accueil. Le détail des prestations dépend autant de l'enfant et de ses besoins que du mandat donné à la famille envers l'enfant.
- Qualité des processus qui ont conduit au placement de l'enfant : généralement, le placement d'un enfant est l'aboutissement d'un long processus, initié par un avis de mise en danger, suivi de clarifications et de mesures de soutien à la famille, puis de mesures de protection de l'enfant souvent imposées par l'autorité compétente, et finalement le processus même de placement de l'enfant. Ces processus se caractérisent par le fait que de nombreux acteurs différents, dont les intérêts sont divers et parfois contradictoires, y sont impliqués. Ils se déroulent aussi à différents niveaux. La qualité de ces processus se mesure au déroulement de leurs diverses étapes (p. ex. la manière dont un avis de mise en danger est transmis et traité), d'une part, et au pilotage des divers processus, d'autre part.
- Qualité du travail des professionnels et des membres des autorités impliqués : le travail exigeant du placement d'enfants requiert une qualification et une expérience pratique correspondantes et appropriées. Les bases techniques nécessaires comprennent une série de thèmes qui, étant spécifiques du placement d'enfants tant individuellement qu'en combinaison, ne sauraient s'acquérir que sur le tas dans l'activité du placement d'enfants. Il s'agit notamment des connaissances tirées de la théorie de l'attachement, de la recherche sur les traumatismes, de la guérison des traumatismes, de la dynamique inter-familiale et intrafamiliale ainsi que de la psychologie du développement. Souvent, il est aussi nécessaire de disposer de connaissances sur les toxicodépendances, les maladies psychiques et physiques, sur la clarification des perspectives, la planification de l'aide, le pilotage des processus et la gestion de cas.

Il faut définir des indicateurs et des standards de qualité dans chacun des domaines nommés pour les divers processus et prestations. Or, précisément pour le cas hautement complexe du placement d'enfants, où s'interpénètrent et interagissent divers sous-systèmes, il faut noter explicitement qu'on ne saurait accroître la rationalité globale que par la combinaison optimale de tous les domaines.

3.1 La qualité du placement d'enfants en Suisse

La qualité du placement d'enfants en Suisse est difficile à évaluer : d'une part, on n'a guère défini des critères de qualité – a fortiori officiels – quant aux déroulements et aux prestations en la matière; d'autre part, comme nous l'avons déjà mentionné plusieurs fois, les données de base et les fondements scientifiques sur le placement d'enfants en Suisse font défaut. Ainsi, nous ne disposons pas même d'indicateurs quant au nombre de places d'accueil nécessaires en Suisse pour que le placement d'enfants fonctionne. Le fait que l'on compte peu d'études scientifiques sur les enfants placés, la socialisation au sein des familles nourricières et le placement d'enfants en général indique quant à lui que le placement d'enfants est marginalisé en Suisse. En outre, le fédéralisme constitue une condition supplémentaire aggravante si l'on veut juger de la qualité du placement d'enfants en Suisse, car le développement y est disparate d'un canton à l'autre et les différences sont très importantes selon les cas. C'est pourquoi on ne peut guère exprimer que des suppositions sur la base des quelques résultats de recherche disponibles et, pour l'essentiel, en s'appuyant sur la longue expérience du service national et des services régionaux de l'Association suisse pour les enfants en placement et d'autres services et organisations spécialement qualifiés dans le placement d'enfants. L'analyse présentée ci-dessus dans le présent rapport porte à évaluer de manière plutôt critique la fonctionnalité de larges pans du placement d'enfants en Suisse : les bases techniques, telles qu'elles existent et sont applicables, n'ont pas trouvé de mise en œuvre appropriée en pratique. Globalement, on peut dire que de nombreux liens nourriciers, en Suisse, sont plus le fait du hasard qu'ils ne sont fondés techniquement, clairement indiqués et professionnellement pilotés. On doit supposer qu'en raison du nombre important de transferts, de ruptures imprévisibles des liens nourriciers et de retours injustifiés et techniquement infondés dans la famille d'origine, la continuité de l'encadrement est insuffisamment garantie, bien qu'elle constitue précisé-

ment la ligne de mire prioritaire vers le bien-être de l'enfant (en admettant que l'encadrement et l'éducation soient de bonne qualité).

L'une des rares études qui a examiné en Suisse les déroulements des placements d'enfants est celle de Josef Martin Niederberger et Thomas Zeindl, datée de 1990, «Entscheidungsprozesse in der Fremdplatzierung von Kindern».³⁰ Dans un quart des cas analysés à l'époque, les enfants et les jeunes concernés avaient déjà été hébergés une ou plusieurs fois chez des tiers avant leur placement au sens propre (dans un foyer ou dans une famille nourricière); ces hébergements antérieurs étaient en majorité des mesures d'urgence ou de fortune, il ne s'agissait donc que rarement de placements visant à des éclaircissement et à une clarification des perspectives avant le placement proprement dit. De fait, l'étude remontait à un projet préalable dont le matériel chiffré, dépourvu de systématique, avait permis de supposer qu'«une grande partie des enfants placés sont encore placés une nouvelle fois, si ce n'est plusieurs fois par la suite».³¹

4. Comparaison intercantonale

Nous avons choisi quatre cantons pour établir le présent rapport. Il s'agit d'une part des cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville, qui mettent en œuvre depuis 2004 un projet de coopération dans le domaine du placement d'enfants. Ce véritable «service de familles nourricières» («Pflegefamiliendienst»), le premier à être instauré en Suisse, repose sur une base d'utilité publique et bénéficie du financement des pouvoirs publics dans le cadre de contrats de prestations. Ses travaux venant de débuter, le recul manque encore pour bénéficier d'expériences acquises.

Nous intégrons également le canton de Genève, un canton-ville tout comme Bâle-Ville. A Genève également, comme généralement dans les villes assez importantes, les structures sont relativement professionnelles. Genève se distingue pour l'essentiel des cantons suisses alémaniques par la composition interdisciplinaire de son autorité de tutelle, qui constitue donc une autorité professionnelle. Enfin, nous avons choisi le canton de Zurich : il est tenu pour le canton suisse où le placement d'enfants est le plus développé et fait figure d'exemple en certains domaines.

Nous présentons par conséquent les cantons leaders en Suisse quant au développement et à la professionnalisation du placement d'enfants. En face, nous trouvons en particulier les cantons ruraux, dont les structures de placement d'enfants sont dans certains cas totalement insuffisantes, à l'instar des cantons d'Argovie et de Thurgovie. Globalement, nous constatons que la comparaison des différents cantons ne permet guère de se prononcer en l'absence d'une analyse approfondie et détaillée, qui excéderait le cadre du présent rapport. En outre, le matériel statistique de base nécessaire fait défaut au niveau cantonal également.

On trouvera la comparaison intercantonale sous forme de tableau dans les annexes, à la page 1.

5. Tendances

5.1 Modèles de réseaux

Le placement d'enfants en Suisse se caractérise par une évolution paradoxale. D'un côté, il est largement sous-développé, comme nous l'avons vu précédemment. Par ailleurs, outre le domaine relativement restreint, mais significatif, des familles nourricières professionnelles tel qu'il fonctionne avec succès depuis plus de vingt ans, un secteur est apparu au cours de ces dix dernières années environ, qui a développé et continue de développer de manière hautement professionnelle des modèles de réseaux pour le placement d'enfants. Plusieurs projets partiellement différents, mais semblables quant à leurs éléments centraux, en font partie. Des organisations privées sans but lucratif ont été les premières à mettre en œuvre, au début dans un cadre restreint, les connaissances empiriques et les résultats de la recherche appliquée en la matière. Citons à titre d'exemples l'association ESPOIR, dans le canton de Zurich, qui fut l'une des premières et qui tire son origine d'un foyer de la ville de Zurich, ou encore, dans les cantons de Suisse centrale, le service d'encadrement des enfants de l'Association pour les enfants en placement de Suisse centrale (Fachstelle Kinderbetreuung der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz). Ces deux organisations proposent l'une et l'autre une offre complète de mesures de soutien et de mesures complémentaires à l'attention des familles, y com-

³⁰ Niederberger, Josef Martin; Zeindl, Thomas: Entscheidungsprozesse in der Fremdplatzierung von Kindern. Rapport à l'attention de l'Office de la jeunesse du canton de Zurich et du Fonds national suisse, projet 3.903.86/32-9019.86, 1990

³¹ Ibid., p.iii

pris le placement d'enfants dans des familles nourricières accompagnées et spécialement qualifiées pour les enfants qui vivent ou devront vivre durablement en dehors de leur famille d'origine.

Ces modèles de réseaux présentent certaines analogies, tout en se distinguant à maints égards. Leurs points communs sont les suivants.

- Les familles nourricières sont recherchées par des professionnels spécifiquement qualifiés quant au placement d'enfants (cette qualification repose surtout sur l'expérience pratique et la formation continue, vu qu'une formation n'existe pas en Suisse). Ces professionnels examinent les familles sous l'angle de leur aptitude à assumer leur tâche, ils les y préparent, les qualifient (généralement, mais pas exclusivement, par des cours internes à l'organisation), ils les accompagnent et les soutiennent dans leur travail.
- Soit les familles nourricières sont employées par l'organisation du réseau, soit elles reçoivent une rémunération supérieure à celle prévue par le canton concerné, de sorte que leurs honoraires d'indépendants ou d'indépendants partiels sont supérieurs aux familles nourricières «ordinaires».
- Les professionnels de l'organisation recherchent sur demande, parmi les familles nourricières qu'ils connaissent, une place adéquate pour les enfants concernés. Ils se chargent du placement proprement dit en coopération avec l'instance responsable du placement, pour autant qu'une place adéquate soit disponible.
- Comme nous l'avons mentionné brièvement plus haut, maintes organisations en réseau proposent notamment des mesures de suivi éducatif dans le cadre familial. En d'autres termes, elles interviennent alors même qu'un placement n'est pas encore forcément requis. Si, toutefois, le placement dans une famille nourricière s'impose, la mesure d'accompagnement de la famille peut être directement transformée en placement. Dans la perspective de l'une des offres les plus récentes, actuellement encore au stade du développement, ESPOIR travaille à utiliser les actions de suivi socio-éducatif conduites dans les familles comme une forme particulière de clarification, afin de pouvoir évaluer la situation d'une famille en pleine connaissance de cause (p. ex. pour déterminer si et à quelles conditions une mère ou un couple sont en mesure d'encadrer eux-mêmes un enfant). L'institut zurichois Marie-Meierhofer développe un modèle de clarification semblable pour l'enfant.
- Les professionnels accompagnent et soutiennent les familles nourricières dans leurs tâches d'encadrement et d'éducation. En particulier, les professionnels se chargent des tâches administratives, telles que le décompte des indemnisations pour les vêtements et les dépenses spéciales au bénéfice des enfants placés, la coopération avec les curateurs et les tuteurs lors de mesures de protection de l'enfant correspondantes et la gestion même du cas au sein de l'organisation.
- Grâce aux supervisions, aux discussions de cas et aux offres régulières de formation continue, le standard professionnel s'approche toujours plus de celui des institutions, bien que des formes différentes soient judicieuses pour la famille nourricière et pour le foyer, où sont employés des éducateurs spécialisés dont la vie privée et familiale est extérieure au lieu de travail.
- Les professionnels sont également responsables de la coopération avec les parents biologiques et l'ensemble de la famille d'origine des enfants placés. Il s'agit là pour les parents nourriciers d'un important soulagement, car les difficultés et les conflits quotidiens liés aux contacts voulus par les visites de l'enfant constituent l'un des principaux facteurs de charge pesant sur le lien nourricier (p. ex. les retards réguliers de la mère lors du rendez-vous hebdomadaire de sa visite).

Pour la très large majorité d'entre elles, les organisations en réseau sont aujourd'hui actives sans mandat officiel. Généralement, cependant, les demandes qu'on leur adresse excèdent leur offre de places disponibles. Cette situation provient de ce que les instances responsables des placements sont toujours plus confrontées à des enfants au parcours difficile, traumatisés dans leur famille d'origine, qui ont déjà connu plusieurs placements pour certains d'entre eux. Ces enfants-là ne sauraient être simplement hébergés dans une famille quelconque, raison pour laquelle nombre d'instances responsables des placements prennent contact avec les organisations en réseau. Celles-ci garantissent un haut degré de professionnalisme, tant dans les processus que dans les prestations d'encadrement et d'éducation proprement dites que fournissent les familles nourricières. Les instances responsables du placement sont alors aussi prêtes à appliquer un taux de rémunération nettement supérieur à celui que prévoit normalement le canton en cas de placement dans une famille d'accueil.

5.2 Entreprises privées

Parallèlement à ces organisations en réseau, des entreprises privées sont apparues durant les cinq à dix dernières années, qui proposent des places d'encadrement dans des familles nourricières qu'elles embauchent et qu'elles forment. Leur offre va du placement sur le long terme aux solutions de temporisation pour

les jeunes («time-out»). Nombre des points relevés pour les organisations en réseau s'appliquent aussi à ces entreprises privées. Celles-ci se distinguent essentiellement des organisations en réseau en ce qu'elles sont de nature commerciale et non pas axées sur l'intérêt général. Il est problématique que de telles entreprises n'aient pas actuellement besoin d'autorisation et qu'elles ne soient soumises à aucune norme minimale, contrairement à ce qui prévaut pour les organisations à but non lucratif, qui sont elles à tout le moins plus largement étayées par une association et qui travaillent selon une conception directrice d'utilité publique. Des abus ne sont donc pas exclus.

Globalement, nous pouvons constater que l'engagement privé (presque toujours) a généré des modèles professionnels et différenciés dans un domaine dynamique du placement d'enfants. Ces modèles fournissent une réponse adéquate aux exigences actuelles du placement d'enfants. En revanche, une coordination globale et des normes minimales contraignantes du travail en ce domaine font encore défaut aujourd'hui; lorsqu'elles existent, ce n'est qu'à l'état embryonnaire. Cette situation entraîne dans l'ensemble des pertes de savoir-faire, puisque les diverses organisations d'un même domaine élaborent leurs propres documentations techniques, leurs propres normes et leurs propres systèmes d'assurance qualité.

Certes, un échange informel existe entre les professionnels des diverses organisations. Mais selon les conditions régionales, elles se trouvent en concurrence l'une avec l'autre, d'une part s'agissant du recrutement des familles nourricières (il faut y voir l'un des dangers inhérents à cette évolution en soi positive) et d'autre part en ce qui concerne les mandats attribués par les instances responsables des placements, qui financent le travail des organisations, dans certains cas parallèlement aux donations.

En bref, ce domaine professionnel se caractérise par des processus de clarification, de placement, de qualification, d'accompagnement et d'encadrement professionnels qui font appel à des instruments techniquement adéquats tels que la planification de l'aide et l'offre de places d'accueil dans des familles nourricières semi-professionnelles spécifiquement qualifiées. Hormis ces organisations professionnelles et le placement d'enfants des grandes villes, qui est également organisé professionnellement, ainsi que le placement d'enfants du canton de Zurich, lui aussi relativement bien développé, on continue de trouver en Suisse un très vaste domaine où le placement d'enfants et de jeunes dans des familles nourricières s'effectue sans bases professionnelles et le plus souvent au hasard : il est en l'occurrence urgent de prendre des mesures.

RECOMMANDATION

Il convient d'investir aussi dans la recherche, si l'on veut recenser les données de base nécessaires au pilotage global du placement d'enfants en Suisse. Les données de base doivent être relevées régulièrement (nombre d'enfants placés dans une famille, nombre d'enfants placés dans un foyer, déroulement des placements), il faut recenser, étudier et évaluer les divers modèles et formes d'organisation. Il faut en particulier valoriser la recherche continue sur le terrain, de manière à ce que les expériences acquises dans un projet puissent être appliquées à d'autres projets dans d'autres régions. L'ensemble du système de placement d'enfants ne pourra continuer à se développer qu'à cette condition.

Deuxième partie

Les acteurs du placement d'enfants : exigences et qualifications

1. Les parents nourriciers

Les parents nourriciers sont les véritables prestataires de services du placement d'enfants : ils fournissent une prestation d'éducateurs spécialisés envers l'enfant qui leur est confié. En Suisse, cette prestation est à peine perçue et reconnue. A ce stade, une évaluation systématique et adéquate de cette prestation, qui présuppose des droits et des devoirs contrôlables des parents nourriciers, n'a pas eu lieu. Généralement, la prestation des parents nourriciers n'est pas honorée comme il se doit, ni par une rémunération financière, ni par une valorisation personnelle. L'évolution historique du placement d'enfants en Suisse et le caractère rudimentaire de ses bases juridiques l'expliquent largement (cf. première partie, pages 17 ss.). L'absence de reconnaissance s'explique aussi essentiellement par le cadre familial dans lequel les prestations sont fournies. En Suisse, la famille reste du domaine de la sphère privée (cf. première partie, page 28). De ce fait, l'opinion publique et le monde politique réalisent à peine que les parents nourriciers remplissent un mandat public. Pour s'en acquitter, les parents nourriciers requièrent une préparation, un conseil, un accompagnement, un soutien et une offre de formation continue de niveau professionnel. La nécessité de qualifier d'urgence les parents nourriciers ne doit cependant pas dissimuler le fait qu'ils dépendent de partenaires eux aussi qualifiés ainsi que de bonnes conditions structurelles cadre. Les explications qui suivent postulent donc que le placement d'enfants en Suisse doit être développé et professionnalisé comme un système global.

Le cadre familial

La place de travail dans le contexte familial se distingue en des points essentiels de l'activité (professionnelle) exercée hors de la famille. En raison de ces différences, Rosa Heim a développé un cycle de formation novateur en pédagogie familiale.³² Cette formation s'adresse aux adultes qui vivent professionnellement en communauté avec des enfants et des jeunes. Ses considérations fondamentales s'appliquent cependant à toutes les catégories de familles nourricières : tous les parents nourriciers, indépendamment de leur statut professionnel, doivent développer une identité de parent nourricier.

Le quotidien d'une famille nourricière ne se distingue pas fondamentalement de celui d'une autre famille. Il est par conséquent difficile pour les parents nourriciers de délimiter leurs activités journalières de leurs activités professionnelles en qualité de parents nourriciers. Aucune marque vestimentaire spécifique ni aucune séparation spatiale ou temporelle n'indiquent le passage de la personne privée à son rôle de mère nourricière ou de père nourricier. La proximité quotidienne exclut un cadre de travail qui confirmerait les parents nourriciers dans la conception de leur rôle. Cette proximité quotidienne explique aussi que les parents nourriciers reçoivent peu de signes de confirmation de l'extérieur. Dans de telles conditions, le risque existe que l'identité de parent nourricier ne se développe pas ou qu'elle ne reste pas présente à la conscience.

De ce qui précède, on peut déduire les éléments suivants quant à la qualification des parents nourriciers : la conception que les parents nourriciers ont de leur rôle doit être soutenue constamment, c'est-à-dire durant toute la durée du lien nourricier, en recourant au conseil, à l'accompagnement et à la formation continue. Un unique cours de préparation à cette tâche ne suffit pas. Les offres devront être conçues de manière à ce que les parents nourriciers puissent percevoir et effectuer des actes conscients, pédagogiques et axés sur les objectifs, en les distinguant des activités quotidiennes irréflechies. En raison du cadre familial où ils opèrent, les parents nourriciers ne doivent pas recevoir moins, mais au moins autant de conseil, d'accompagnement, de soutien et de formation continue que les pédagogues curatifs et les pédagogues sociaux actifs dans le milieu institutionnel.

1.1 Les exigences posées aux parents nourriciers

Les exigences que doivent remplir les parents nourriciers sont très élevées. L'image du bébé qui, satisfait et en bonne santé, a besoin d'une place dans une famille nourricière, est encore très répandue. Elle correspond souvent aux attentes des personnes qui s'intéressent à accueillir un enfant, mais elle ne reflète aucunement

³² Heim, Rosa: Zu familienpädagogischem Handeln befähigen. Ausbildung in Familienpädagogik, in: Heim, Rosa und Posch, Christian (éd.): Familienpädagogik. Familiäre Beziehungen mit Kindern professionell gestalten, StudienVerlag, Innsbruck, Vienne, Munich et Bozen 2003

la réalité. Les enfants que l'on place dans des familles nourricières ont généralement déjà une biographie longue et difficile. Ils tendent à rester plus longtemps qu'autrefois dans leur famille d'origine et sont, plus fréquemment qu'autrefois, placés à brûle-pourpoint dans une famille d'accueil. Cette évolution est due pour une part au développement de l'aide familiale ambulatoire. Par ailleurs, l'histoire des enfants de la grand-route et celle des enfants en service en Suisse explique une certaine retenue quant au placement d'enfants, motivée par l'héritage historique (cf. première partie, pages 25 ss.). Cependant, les expériences et les biographies des enfants placés sont très différentes l'une de l'autre. L'expert allemand Jürgen Blandow a classé les enfants placés en cinq groupes.³³

1. Les enfants qui ont fait, dans leurs plus jeunes années, des expériences déroutantes, voire souvent traumatisantes; ceux qui ont vécu dans des familles recomposées et tombées dans la misère; ceux qui sont passés de mains en mains et qui ont un rapport ambivalent à leurs parents d'origine.
2. Les enfants qui, dès leur plus jeune âge, ont été enlevés à leur famille, parce que leurs parents ne parviennent pas à assumer leurs tâches éducatives (les parents ou les mères en question connaissent souvent des problèmes de dépendance).
3. Les enfants issus de familles où les rapports ne sont pas «clairs», parce que les parents/la mère sont d'une part attachés à leur enfant et que, d'autre part, ils sont considérablement entravés, provisoirement ou durablement, dans leurs capacités d'éducation (ces parents ou ces mères souffrent souvent de maladies psychiques).
4. Les enfants d'un certain âge qui sont expulsés de leur famille à la suite de situations conflictuelles exacerbées sous le toit familial.
5. Les enfants d'un certain âge et les jeunes qui fuient leur famille, parce qu'ils ne supportent plus les tensions endurées pendant de nombreuses années au sein de leur famille d'origine.

Dans la réalité, on trouve naturellement de nombreux traits individuels qui distinguent les enfants des profils décrits ci-dessus. On ne peut savoir avec certitude si cette classification correspond à la situation en Suisse, puisque nous n'avons pas d'étude correspondante. Quoi qu'il en soit, cette structuration illustre la diversité et la complexité des problèmes auxquels les parents nourriciers doivent faire face. Il en ressort que les exigences posées aux parents nourriciers ne sont pas seulement élevées, elles sont aussi très diverses. Au moment de qualifier les parents nourriciers, il y a lieu de tenir compte de cette complexité, tant pour l'ampleur que pour les objectifs, les contenus, les formes et les méthodes d'accompagnement, de conseil, de soutien et de formation qui leur sont destinés.

Enquête sociale

Avant qu'un enfant soit placé dans une famille nourricière, il faut déterminer si les personnes intéressées à accueillir un enfant sont fondamentalement aptes à assumer le rôle de parents nourriciers. Réciproquement, les parents nourriciers potentiels doivent avoir la possibilité de se représenter concrètement la tâche qui les attend. Ils devraient bénéficier d'un soutien et d'un accompagnement dans leur processus de décision pour ou contre le rôle de parents nourriciers. Cette enquête sociale, qui permet de clarifier l'aptitude des candidats au rôle de parent nourricier, s'insère dans les principaux processus du placement d'enfants. Une enquête supplémentaire survient avant le placement effectif dans une famille nourricière : lors de l'appariement («matching»), on détermine si un enfant déterminé convient ou non à une famille donnée, déjà préparée et examinée ou déjà engagée comme famille nourricière. Vu les différences, mentionnées ci-dessus, d'un enfant placé à un autre, un appariement soigné est aussi une composante essentielle de la réussite du lien nourricier.

Contrairement à ce qui prévaut en Suisse, les parents nourriciers de Grande-Bretagne, d'Allemagne et d'Autriche ont droit, en vertu des dispositions légales de ces pays en matière d'aide aux enfants et à la jeunesse, à une enquête sociale, autant qu'ils y sont contraints (cf. troisième partie, pages 49 s.). En effet, la clarification de l'aptitude des parents nourriciers est obligatoire dans ces trois pays, tandis que l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) ne prévoit qu'une obligation d'autorisation pour les parents nourriciers. L'enquête sociale ne constitue donc pas une composante fixe du placement d'enfants en Suisse. Un profil d'exigences et des critères d'aptitude reconnus pour les parents nourriciers font par conséquent défaut au niveau national. Des organisateurs de réseau privés ont, dans certains cas, développé des procédures de vérification de l'aptitude des parents nourriciers. Un groupe de travail composé de professionnels du placement d'enfants a élaboré un guide de vérification de l'aptitude des pa-

³³ Blandow, Jürgen: *Pflegekinder und ihre Familien. Geschichte, Situation und Perspektiven des Pflegekinderwesens*, Juventa Verlag, Weinheim et Munich 2004.

rents nourriciers.³⁴ Ce guide décrit les domaines suivants (qui devraient faire l'objet d'une vérification par les services chargés du placement et par les personnes intéressées à accueillir un enfant) :

- les conditions personnelles préalables (motivation et situation actuelle de vie);
- la biographie (disposition à réfléchir sur le déroulement de la propre enfance, maîtrise de crises dans la propre famille d'origine, etc.);
- les compétences et l'expérience éducatives;
- la capacité de relation et d'attachement (envers l'enfant et ses parents biologiques);
- la capacité de coopérer dans le cadre du lien nourricier (disposition à coopérer avec les autorités, les professionnels, etc.);
- les conditions formelles préalables (logement suffisamment spacieux, situation financière assurée, etc.).

Cette liste illustre une fois de plus combien la tâche des parents nourriciers et la vérification de leur aptitude sont exigeantes. Les parents nourriciers sont ouverts et prêts à s'engager, eux-mêmes personnellement ainsi que leurs relations, dans un processus qui va changer leur vie. Sur le plan de la coopération, ils deviennent des partenaires impliqués dans le système compliqué du lien nourricier. De plus, ils sont disposés à présenter et à élargir leurs compétences dans divers domaines.

1.2 La préparation et la formation des parents nourriciers

Les explications qui précèdent indiquent que tous les parents nourriciers doivent être préparés à leur tâche. En Suisse, cette condition n'est pas remplie. En vertu de l'art. 3, al. 2, let. a de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE), il est loisible aux cantons de faciliter le placement d'enfants, en particulier de «prendre des mesures visant à donner aux parents nourriciers (...) une formation de base et une formation complémentaire et à les conseiller». Contrairement à la Suisse, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Autriche octroient aux parents nourriciers, en vertu de leurs législations respectives concernant les enfants et la jeunesse, le droit d'être préparés (cf. troisième partie). Les trois pays étudiés présentent des différences s'agissant des formes, des méthodes et de la durée de la préparation. Quant aux thèmes avec lesquels on confronte les parents nourriciers, ils concordent en majeure partie.

Cours d'introduction

En Suisse, les parents nourriciers sont généralement préparés à leur tâche par des organisateurs de réseau privés. En Suisse alémanique, les cours se déroulent la plupart du temps sous l'intitulé «Einführungskurse» (cours d'introduction). Ils sont organisés dans les régions, encore qu'il faille noter que des cours d'introduction ne sont pas proposés dans tous les cantons, loin s'en faut. A ce stade, les cours existants n'ont pas été recensés systématiquement ni évalués. Il n'existe pas de normes de qualité uniformes quant à la préparation des parents nourriciers. Dans certains cas, la clarification de l'aptitude des parents nourriciers fait partie intégrante des cours d'introduction (cf. ci-dessus). Ces cours d'introduction fournissent aux personnes intéressées par l'accueil d'un enfant une première possibilité de faire connaissance et de former un réseau.

Offre de formation continue

Les parents nourriciers n'ont pas seulement besoin d'une préparation, il leur faut aussi pouvoir se perfectionner. La formation continue leur donne la possibilité d'étendre et d'approfondir leurs connaissances et leurs capacités dans divers domaines thématiques, soit qu'ils ne disposent pas des compétences nécessaires, soit qu'ils se trouvent confrontés dans leur lien nourricier à des problèmes tout à fait spécifiques (p. ex. problématique de la dépendance, handicap). Tout comme pour la préparation des parents nourriciers, les cours de perfectionnement qui leur sont adressés émanent le plus souvent d'organismes porteurs privés. L'Association suisse pour les enfants en placement établit chaque année, en coopération avec la «Schweizerische Fachstelle für Adoption», un programme de formation continue sur des thèmes liés au placement d'enfants. L'offre comprend 10 à 12 cours de perfectionnement par an à l'attention des parents nourriciers. Les cours, d'une durée ordinaire de un jour, sont organisés en divers endroits de Suisse alémanique et sont ouverts à tous les parents nourriciers intéressés. Certains organisateurs de réseau privés organisent eux-mêmes un

³⁴ Leitfaden zur Abklärung der Eignung und der Auswahl von Personen, die sich für die Aufnahme eines Pflegekindes in Wochen- und Dauerpflege interessieren. Ce guide est disponible auprès du Centre spécialisé en matière d'accueil familial de l'Association suisse pour les enfants en placement, Bederstrasse 105a, 8002 Zurich.

perfectionnement pour les parents nourriciers qu'ils accompagnent. Certaines hautes écoles spécialisées proposent des cours postgrades spécifiques à l'attention des familles nourricières professionnelles.

Formation

Contrairement aux familles nourricières professionnelles, dans lesquelles l'un au moins des parents a terminé une formation en pédagogie sociale ou en pédagogie curative, aucune formation n'est supposée dans les autres catégories de familles nourricières. Or, nombre des parents nourriciers, si ce n'est la plupart d'entre eux, fournissent dans l'encadrement et l'éducation d'enfants placés un travail comparable à celui fourni en milieu institutionnel par les éducateurs, les socio-pédagogues ou encore les pédagogues curatifs (lorsqu'il s'agit d'enfants handicapés).

Du moins existe-t-il en Suisse alémanique, depuis 1997, une formation à l'attention des parents nourriciers qui ne disposent pas d'une formation professionnelle axée sur la pédagogie sociale ou sur la pédagogie curative. Le «Verein Heilpädagogischer Grossfamilien und Kleingruppenschulen» (VHPG) et l'Association suisse pour les enfants en placement proposent conjointement une formation indépendante du prestataire qui prépare à l'éducation qualifiée d'enfants placés («Ausbildung zur qualifizierten Erziehung von Pflegekindern»). Ce cycle de formation de deux ans et demi, axé sur la pratique et sur les processus, est couronné par un certificat au terme de 30 jours de formation répartis en trois blocs. Les cycles de formation sont organisés tour à tour à Berne, Zurich et St-Gall.

Les «écoles de parents nourriciers» en Allemagne

Dans nombre de «Länder» allemands, on trouve ce qu'il est convenu d'appeler des écoles de parents nourriciers («Pflegeelternschulen»). En Allemagne, s'agissant des parents nourriciers, on parle de stage de formation ou d'apprentissage («Schulung») plutôt que de cours de formation («Ausbildung»). Ces «Pflegeelternschulen» ne sont pas des écoles à proprement parler, mais en général des organismes porteurs privés qui se sont spécialisés dans la formation en matière de placement d'enfants. Ils fournissent des prestations aux offices de la jeunesse et aux services de placement d'enfants en apportant aux parents nourriciers les qualifications voulues par leur tâche. Certaines de ces «écoles» proposent des offres directes de formation (continue). Certaines d'entre elles assument aussi des tâches dans le domaine du conseil et de l'accompagnement de parents nourriciers. Elles proposent par exemple des discussions de cas et un suivi pratique à des groupes de familles nourricières. Les «Pflegeelternschulen» tiennent compte du fait qu'en raison d'une zone de desserte restreinte et / ou de ressources limitées, chaque service de placement d'enfants n'est pas en mesure de développer son propre programme de formation.

1.3 L'accompagnement des parents nourriciers

Il n'est absolument pas controversé, ni dans la recherche, ni parmi les experts du placement d'enfants, ni parmi les parents nourriciers eux-mêmes, que ces derniers ont besoin de conseil, de soutien et de suivi dans leur travail. Et pourtant, une majorité de parents nourriciers en Suisse ne reçoivent ni conseil, ni soutien, ni accompagnement sur une base régulière. Les frontières entre le conseil, le soutien, l'accompagnement et la formation sont indistinctes. Ces activités d'appui recouvrent un large éventail de services comme les entretiens sur place, les conseils individuels, les visites de la famille, les supervisions, les interventions, les discussions de cas, les conseils en matière d'éducation, les groupes de familles nourricières, les services d'urgence, etc. Ci-après, nous regrouperons ces différentes offres sous le concept d'«accompagnement». A l'heure actuelle, en Suisse, seules les familles nourricières insérées dans un réseau bénéficient de telles offres. Elles travaillent au sein de réseaux de familles nourricières, qui sont accompagnées et soutenues par des organisateurs de réseau (en général des organismes porteurs privés). Nombre de ces organisateurs de réseau recrutent les familles nourricières en concluant avec elles un contrat (cf. première partie, pages 38 ss.). L'accompagnement peut prendre des formes très diverses. A ce jour, des standards uniformes font défaut en ce qui concerne la qualité d'un tel accompagnement.

La qualification des parents nourriciers apparentés

La question se pose de savoir si des parents nourriciers membres de la parenté doivent remplir les mêmes exigences que ceux qui ne sont pas apparentés à l'enfant. Les parents nourriciers apparentés se distinguent en plusieurs points essentiels de ceux qui ne le sont pas. Ils ne décident pas fondamentalement de devenir des parents nourriciers, ils prennent soin d'un enfant qui leur est parent. Cette décision tombe souvent spontanément en situation de crise aiguë. Pour de nombreux parents nourriciers apparentés (il s'agit le plus souvent des grands-parents maternels de l'enfant), prendre soin de l'enfant concerné dans une situation d'ur-

gence va de soi. La décision peut être motivée par le sens de la famille, la conscience de ses responsabilités, l'obligation morale ou des sentiments de culpabilité. Les parents nourriciers apparentés ne connaissent pas seulement la biographie de l'enfant, ils en font eux-mêmes partie. C'est là que résident les chances et les risques du lien nourricier au sein de la famille élargie. La culture familiale et l'environnement familial sont connus de l'enfant. On lui épargne ainsi l'adaptation difficile à un autre milieu familial, qui est souvent aussi un nouveau milieu social. Par ailleurs, les parents nourriciers apparentés sont mêlés à la biographie de l'enfant. Souvent, il existe des conflits pesants entre les grands-parents et les parents de l'enfant. En cas de maladie des grands-parents, de problèmes de dépendance au sein de la parenté et de relations compromises avec les parents biologiques de l'enfant, l'accueil de ce dernier est exclu. Les enfants traumatisés ne devraient pas non plus être placés chez des membres de leur parenté.

Les parents nourriciers apparentés se distinguent nettement des autres aussi bien du point de vue social que du point de vue personnel. Une étude conduite en Allemagne sur le placement au sein de la parenté indique que les parents nourriciers apparentés sont en moyenne, par rapport aux parents nourriciers sans lien de parenté, plus âgés et plus souvent seuls à assumer l'éducation, qu'ils proviennent de classes sociales moins bien formées, que leur revenu par individu est plus faible et que leurs conditions de logement sont plus mauvaises.³⁵ Une évaluation statistique des grands-parents nourriciers dans le canton de Bâle-Ville va dans la même direction.³⁶ Il ne faut toutefois pas déduire de ce qui précède que les parents nourriciers apparentés soient foncièrement de plus mauvais parents nourriciers que les autres. Le placement au sein de la parenté représente plutôt une forme d'accueil spécifique distincte qui appelle des méthodes et des modèles adéquats. C'est également vrai du conseil, de l'accompagnement, du soutien et de la formation des parents nourriciers apparentés. Par exemple, les procédures de conseil structurées ou les méthodes cognitives et axées sur la dynamique de groupe ne conviennent souvent pas aux parents nourriciers apparentés. Des expériences faites aux Etats-Unis indiquent que les entretiens informels autour d'une tasse de café, avec ou en présence des grands-parents nourriciers, sont beaucoup plus prometteurs. Quant la question de savoir si des membres de la parenté ont l'aptitude voulue pour accueillir un enfant, il convient aussi de la clarifier soigneusement, mais d'une autre façon. En Suède, par exemple, on a développé le modèle de la conférence en groupe familial : des travailleurs sociaux aident les familles d'origine à se réunir autour d'une table, dans une atmosphère détendue, pour discuter du lieu de séjour de l'enfant (à l'intérieur ou à l'extérieur de la parenté) et pour élaborer une proposition soutenue si possible par tous les intéressés. A ce stade, on n'a pas encore développé en Suisse de modèle et de méthode correspondants pour clarifier l'aptitude de parents nourriciers apparentés, pour les accompagner et pour les soutenir.

En Grande-Bretagne et en Allemagne, le placement auprès de la parenté est assimilé en tous points au placement en dehors de la famille élargie.

RECOMMANDATION

Afin que les parents nourriciers puissent accomplir leur travail et leur tâche exigeante comme il convient, il est nécessaire de clarifier soigneusement et de manière qualifiée leur aptitude à l'assumer; il faut les préparer dûment à leur tâche, leur donner une formation et un perfectionnement spécifiques et assurer constamment un accompagnement qualifié du lien nourricier. Ces conditions préalables doivent être précisées dans les nouvelles bases légales à élaborer (cf. la recommandation de la page 19).

2. Les professionnels de la clarification, du placement et de l'accompagnement

2.1 Les services sociaux

En Suisse, diverses personnes exécutent le placement des enfants dans des familles nourricières. Il peut arriver qu'une autorité tutélaire y procède elle-même par l'un de ses membres. Aujourd'hui encore, ce cas ne survient pas rarement dans les petites communes rurales. Dans la plupart des cas, si un placement est nécessaire, on peut cependant admettre que l'autorité compétente en chargera le service social communal ou régional auquel la commune est rattachée. Généralement donc, il est vraisemblable qu'il incombera à un

³⁵ Blandow, Jürgen; Walter, Michael: Bestandesaufnahme und strukturelle Analyse der Verwandtenpflege in der Bundesrepublik Deutschland, Kurzfassung des Untersuchungsberichts, Universität Bremen, Studiengang Sozialpädagogik/Sozialarbeitswissenschaft, janvier 2004. Site du projet : www.uni-bremen.de/~walter

³⁶ Ellenbroek-Lehmann, Renata; Herrmann-Wunderli, Cornelia: Grosseltern als Pflegeeltern ihrer Enkelkinder. Ein Schattenthema ins Licht gerückt, Travail de diplôme à la Haute école spécialisée en travail social des deux Bâle, novembre 2000. Une étude des soins dispensés par la parenté en Suisse n'a pas encore été effectuée à l'échelle nationale.

service social général de rechercher une famille nourricière adéquate et de procéder au placement de l'enfant.

Outre le placement proprement dit, les services sociaux sont souvent chargés par l'autorité tutélaire de conduire l'enquête sociale relative à l'enfant et à sa famille, par exemple en cas d'avis de mise en danger par maltraitance. Comme les services sociaux sont fréquemment en contact dans le cadre de leur travail avec des familles menacées, qu'il s'agisse de dépendance aux drogues ou d'une maladie psychique de l'un des parents, il n'est pas rare que les employés de ces services soient les premiers à constater la mise en danger d'un enfant au sein de sa famille. Toutefois, les travailleurs sociaux sont en premier lieu responsables des adultes : ce peut être pourquoi, dans nombre de cas, ils ne prennent en compte les enfants et leur bien-être que si un comportement très frappant attire l'attention, parfois à l'école ou, en cas de blessures causées par les mauvais traitements qu'infligent les parents, chez le médecin ou à l'hôpital. Il n'est également pas rare que des travailleurs sociaux perçoivent mal les besoins de l'enfant, parce qu'ils développent une identification à l'adulte au contact des parents.

Il existe au moins un risque de confusion des rôles, lorsqu'un service social s'occupe d'une famille où les enfants sont mis en danger. L'expérience montre qu'il n'est alors pas possible à un seul professionnel de percevoir et de représenter simultanément les intérêts des adultes et ceux des enfants. Ce conflit de rôles trouve en principe une solution avec l'engagement d'un curateur ou d'un tuteur, qui représente les intérêts de l'enfant, tandis que le travailleur social représente ceux des parents ou du parent en question. Ce scénario ne fonctionne toutefois que si l'autorité de curatelle ou de tutelle est assumée par des mandataires qualifiés indépendants, c'est-à-dire sans lien au service social.

Si le service social place un enfant dans une famille nourricière dont il a lui-même clarifié l'aptitude, un autre conflit de rôle menace : la famille d'origine et la famille nourricière ont généralement des intérêts divergents quant à l'enfant, par exemple s'agissant des contacts de visite ou certains aspects du quotidien. Les milieux spécialisés sont depuis longtemps d'avis que des professionnels distincts devraient être chargés d'accompagner, l'un la famille d'origine et l'autre, la famille nourricière.

Les employés des services sociaux sont des professionnels dûment formés, généralement des travailleurs sociaux qui assument, dans leur domaine d'activité, différents domaines allant du conseil en matière de drogues et d'alcool jusqu'à l'encadrement des personnes âgées, en passant par les questions de l'asile. Dans de nombreux services sociaux, le placement d'enfants ne joue qu'un rôle relativement modeste. Les clarifications liées à la recherche de places d'accueil, le placement des enfants et le suivi du lien nourricier ne constitue qu'une petite fraction du travail fourni. Il en résulte qu'il n'est guère possible de gagner un savoir-faire spécifique en matière de placement d'enfants sur la base d'une telle expérience. Certes, les services sociaux comptent des employés engagés depuis de nombreuses années qui sont bien qualifiés pour ce travail grâce à leur expérience pratique et à leur perfectionnement spécifique, mais ils constituent plutôt des exceptions que la règle. Durant leur formation dans les hautes écoles spécialisées en travail social, ils ne sont pas ou pas assez préparés aux éventuelles tâches liées au placement d'enfants. Une formation approfondie en ce domaine ne serait du reste pas forcément judicieuse, dans la mesure où nombre de travailleurs sociaux ne sont pas concernés par le placement d'enfants au cours de leur activité ultérieure. Il serait néanmoins recommandable que les hautes écoles spécialisées proposent, au niveau postgrade, une offre de cours de formation continue et de perfectionnement dans le domaine du placement d'enfants.

La plupart des services sociaux se trouvent aujourd'hui confrontés à un nombre de cas importants. Ils ne disposent en outre pas des ressources nécessaires pour assumer le placement, généralement coûteux en temps, d'un enfant dans une famille nourricière. Comparativement au placement en foyer ou dans une institution similaire, le placement dans une famille occasionne beaucoup plus de travail pour la personne chargée du placement et du suivi. C'est du reste l'une des raisons pour lesquelles on préfère souvent le placement institutionnel au placement familial, alors même que l'accueil au sein d'une famille pourrait éventuellement constituer la meilleure solution et l'option la mieux adaptée aux conditions de développement de l'enfant.

Globalement, il faut considérer que le personnel des services sociaux ne dispose pas dans chaque cas des connaissances spécialisées requises et du budget en temps nécessaire pour effectuer des placements en familles nourricières conformément aux règles de la profession.

2.2 Les services de placement d'enfants

Il faut, pour compenser de tels déficits, regrouper les savoir-faire en matière de placement d'enfants. On ne saurait atteindre cet objectif, comme le montre les expériences d'Allemagne et d'Autriche, que par la création de services de placement d'enfants. Ces services s'occupent exclusivement de l'enquête sociale visant à clarifier l'aptitude des familles nourricières, du placement des enfants dans ces familles, de l'encadrement et de l'accompagnement du lien nourricier. Selon l'éventail de l'offre qu'ils proposent, ces services couvrent des tâches supplémentaires à ces activités centrales. Il peut s'agir de l'accompagnement socio-pédagogique des

familles, de la clarification des soupçons de maltraitance ou encore de l'organisation et de la conduite de groupes réunissant les enfants biologiques de familles nourricières, ou encore de camps de vacances pour les enfants placés.

En Suisse, on ne trouve un véritable service de placement d'enfants travaillant sous mandat public que depuis novembre 2004 : les deux demi-cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville ont confié les tâches d'un service de placement d'enfants pour leur territoire à un organisme porteur privé. Il est bien sûr encore trop tôt pour procéder à une évaluation.

Les services allemands de placement d'enfants sont généralement gérés par des travailleurs sociaux, qui ont acquis leur savoir-faire sur le tas et par une formation continue et des perfectionnements ciblés. On ne trouve pas non plus de formation de base spécifique en Allemagne. Toutefois, la concentration des tâches sur les activités proprement dites de clarification des aptitudes, de qualification des familles nourricières, de mise en relation, de placement et d'accompagnement des liens nourriciers permet de constituer l'expérience pratique voulue au sein d'un véritable service de placement d'enfants. De nombreux services de placement d'enfants évaluent leur travail par un monitoring scientifique. Le service des familles nourricières («Pflegefamiliendienst») des deux Bâle sera évalué au terme des trois ans de la phase de projet (on fera appel à l'autoévaluation, à l'évaluation du groupe d'accompagnement, à une évaluation par des tiers et à une enquête auprès des instances responsables du placement et auprès des familles nourricières).

2.3 Les modèles de réseau du placement d'enfants

Les modèles de réseau, comme on en trouve quelques-uns en Suisse où ils sont apparus dans des circonstances et conditions régionales et locales diverses, proposent également un «service de placement d'enfants». Mentionnons parmi eux l'association «ESPOIR», l'Association suisse pour les enfants en placement de Suisse centrale, l'association «Kompass» dans le canton de Soleure, le projet «INTEGRATION», qui place des enfants dans des familles de paysans de l'Emmental dans le cadre du développement régional, ou encore l'agence pour les familles nourricières du «Verein Heilpädagogischer Grossfamilien» (VHPG) en Suisse orientale. Ces réseaux sont tous des organisations privées à but non lucratif, qui travaillent sans mandat public (cf. première partie, page 38).

Les professionnels des modèles de réseau recherchent des familles nourricières adéquates et ils les qualifient généralement par une formation interne. Soit ces familles nourricières sont engagées comme salariées, soit elles sont rémunérées sur la base d'un taux journalier supérieur aux allocations de soins usuelles. Un professionnel accompagne et soutient la famille nourricière dans son travail. Les rencontres de groupes de parents nourriciers sont fréquentes.

Les modèles de réseau et les services de placement d'enfants se recoupent en partie, encore que l'on ne compte en Suisse, comme déjà mentionné, qu'un seul service de placement d'enfants travaillant depuis peu sous mandat public. Une différenciation et une catégorisation précises de ces offres spécifiques en matière de placement d'enfants n'ont pas été effectuées à ce jour et elles excéderaient le cadre du présent rapport. L'expérience indique que ces modèles de réseau fournissent un très bon travail, qui est couronné de succès : le nombre des demandes soumises par les instances responsables du placement, qui dépasse généralement l'offre de places d'accueil disponibles, en témoigne. En particulier, dans le cadre de ces modèles et partiellement grâce aux échanges qu'ils entretiennent, un savoir-faire différencié, utile au travail spécifique du placement d'enfants a pu se développer et continue de progresser. Les différents modèles en question ainsi que leurs offres sont en évolution permanente.

3. Les membres des autorités et les mandataires

Il n'existe guère d'offre de qualification et de formation à l'attention des membres des autorités et des mandataires, qui soit axée spécifiquement sur les activités de protection des enfants et de la jeunesse et sur le placement d'enfants. La qualification et la formation ne constituent du reste pas une condition préalable à l'exercice de leurs fonctions. En général, ni les membres des autorités, ni les mandataires privés ne disposent de connaissances professionnelles spécifiques, ce qui ne signifie pas nécessairement que leur travail ne soit pas qualifié. De nombreux professionnels font de bonnes expériences avec des membres non professionnels des autorités, qui recherchent la coopération de services spécialisés et s'associent le concours de professionnels spécialement qualifiés pour procéder aux clarifications et fournir les expertises nécessaires, justement parce qu'ils ne disposent pas eux-mêmes des connaissances requises.

Troisième partie

Le placement d'enfants en Allemagne, en Autriche, en France, en Italie et en Grande-Bretagne : une comparaison internationale

Peter Grossniklaus-Schweizer a effectué de vastes recherches en vue d'une comparaison internationale. Elles devaient servir de base à une mise en regard des pays sélectionnés, elle-même destinée à être mise en rapport avec la situation qui prévaut en Suisse. Le résultat n'est pas conforme aux attentes : nous n'avons pas pu, comme nous le souhaitions, réaliser dans le présent rapport la comparaison entre les pays européens choisis. Plusieurs raisons l'expliquent : il nous manque les bases statistiques nécessaires pour établir une base de données comparables; pas plus qu'au niveau intercantonal, on ne trouve de monitoring des données de base en matière de placement d'enfants à l'échelle de l'UE. Il n'est pas possible de relever les paramètres et les indicateurs nécessaires à la comparaison, ou alors en partie seulement et dans une forme qui n'autorise pas la comparaison. Seule une part infime des questions déterminantes pour la comparaison internationale, qui avaient été formulées dans un canevas de recherche, ont trouvé des réponses satisfaisantes sur la base des données disponibles et de la littérature spécialisée.

Canevas de recherche pour la comparaison internationale en matière de placement d'enfants

Nombre d'enfants placés
Nombre d'enfants dans des foyers
Nombre d'enfants dans des familles nourricières
Pourcentage d'enfants placés sur l'ensemble des enfants âgés de 16 ans au plus : - dans un foyer - dans une famille nourricière
Estimation : importance du placement d'enfants
Estimation : le placement d'enfants, une tâche publique ? A laisser à l'initiative privée ?
Rapport au domaine de l'adoption Coopération entre le domaine du placement d'enfants et celui de l'adoption
UE : existe-t-il des normes valables à l'échelle de l'UE ? Etat d'avancement et perspectives des projets de l'UE
Compétences décisionnelles en matière de tutelle : qualification ? professionnalisation ?
Placement dans des familles nourricières : catégories de familles nourricières ? quelles sont les traditions spécifiques ?
Indemnisation du travail des familles nourricières : honoraires, salaire, allocations
Placement dans des familles nourricières Quels sont les services responsables ? Comment sont-ils qualifiés ?
Quelles sont les conceptions (implicites et explicites) sous-jacentes aux placements ?
Comment les placements sont-ils évalués ?

Matériel statistique sur les placements réussis, les retours dans la famille d'origine, les ruptures ?
Accompagnement de la famille nourricière dans son travail Par qui ? Comment ?
Les professionnels sont-ils spécifiquement formés ? Qualifiés ? Comment ? Par qui ?
Importance des pouvoirs publics s'agissant du placement d'enfants
Organismes porteurs privés : importance, modèles
Des normes de qualité existent-elles à l'échelle nationale ? Sont-elles contraignantes ?

De ce fait, dans le présent rapport, la comparaison internationale se limite forcément à quelques avis, qui ciblent surtout des bases légales types et des modèles tirés de la pratique.

En guise d'introduction, nous pouvons cependant constater globalement les tendances communes suivantes dans tous les pays de l'UE :

- recul du nombre d'hébergements stationnaires d'enfants dans des foyers;
- abandon progressif des grandes institutions stationnaires pour de plus petites institutions dans l'environnement de vie actuel des enfants;
- différenciation tant dans le placement familial d'enfants que dans l'éducation en institution;
- professionnalisation du personnel des institutions et des parents nourriciers;
- accroissement tendanciel du nombre de placements dans des familles nourricières bien qualifiées et accompagnées en remplacement des placements en foyer.³⁷

Les résultats de la comparaison internationale sont présentés sous forme de tableau, afin d'en fournir autant que possible une vue d'ensemble (cf. annexes, pages 7 ss.). Des explications supplémentaires ainsi qu'une ample liste bibliographique de quelque 40 pages sont disponibles au Centre spécialisé en matière d'accueil familial (Association suisse pour les enfants en placement, Bederstrasse 105a, 8002 Zurich).

³⁷ Colton, Hellinckx: Foster and residential care in the EU. In: Colla, et al. (éd.): Handbuch Heimerziehung und Pflegekinderwesen in Europa, Neuwied/Kriftel 2001, p. 41 ss.

Quatrième partie

Résumé

Le placement d'enfants en Suisse est un domaine complexe aux formes très diverses en ce qui concerne les liens nourriciers aussi bien que les familles nourricières et les formes apparentées à l'accueil familial. A cet égard, il ne se distingue pas fondamentalement des systèmes correspondants observés dans les autres pays européens. Au cours des deux dernières décennies, ce domaine s'est fortement différencié et il présente en tant que système des interfaces avec plusieurs autres systèmes. En Suisse, le placement d'enfants s'est développé de manière fort disparate selon les lieux et les régions. Ces dernières années, en particulier, on observe de nouvelles tendances en la matière, par exemple l'offre de places d'accueil pour les enfants et les jeunes que proposent des entreprises privées qui recrutent et accompagnent les familles nourricières. Il n'existe pas de présentation synthétique du placement d'enfants en Suisse, qui se caractérise par une extrême diversité quant aux structures (selon le canton ou la commune), aux définitions (p. ex. le nombre d'enfants placés qu'une famille peut accueillir), à l'offre de places d'accueil, aux allocations pour les familles nourricières ou aux tarifs pour les places d'accueil. Il n'existe ni norme ni critère contraignant pour tous les processus liés au placement d'un enfant dans une famille nourricière.

1. Recommandations sous forme de synthèse

Il faut prendre des mesures à divers niveaux pour continuer de développer et pour professionnaliser le placement d'enfants en Suisse. Dans le présent rapport, nous avons formulé les recommandations là même où les thèmes et les domaines sont traités. Nous voulons les rappeler ici sous une forme succincte. En outre, la poursuite du développement, la professionnalisation et l'organisation d'un système de placement d'enfants opérationnel impliquent que soient prises des mesures de coordination en amont. Nous les formulons ci-après de manière synthétique.

Les bases juridiques et leur mise en oeuvre

Les mesures de protection de l'enfant prévues par le code civil suffisent comme base juridique, mais leur mise en oeuvre doit être améliorée pour que les enfants et les jeunes mis en danger reçoivent la protection nécessaire.

A cette fin, il faut en priorité mettre en oeuvre la révision du droit de la tutelle, telle qu'elle est planifiée depuis longtemps. En matière d'aide aux enfants et à la jeunesse, il est indispensable de disposer au niveau régional d'autorités et de tribunaux professionnels interdisciplinaires. En tout état de cause, on doit garantir au sein de ces tribunaux et de ces autorités le savoir-faire spécifique voulu quant à la protection des enfants et des jeunes et au placement d'enfants.

Un avocat indépendant doit représenter les enfants et les jeunes concernés pour renforcer leur position dans les procédures administratives (le cas le plus fréquent aujourd'hui) et judiciaires (à l'avenir).

En plus des améliorations du droit de la tutelle, le placement d'enfants requiert aussi d'urgence des dispositions de droit matériel. Une commission interdisciplinaire d'experts doit élaborer une proposition précisant comment et à quel niveau une telle démarche devrait de préférence se réaliser.

Globalement, il s'agit de conférer plus d'importance, tant dans la jurisprudence que dans les procédures et dans leur mise en oeuvre, au bien-être de l'enfant en général et en particulier au bien-être des enfants qui ont le plus besoin d'une protection (ceux dont les intérêts et le bien-être ne sont pas pris en compte par un ou des parents disponibles, aimants, présents, capables et compétents).

Assimilation du placement familial et du placement institutionnel

Le placement d'enfants dans des familles nourricières, à l'instar de l'encadrement institutionnel d'enfants et de jeunes, a pour but de mettre à disposition, en nombre suffisant, une variété adéquate de places d'encadrement pour les enfants qui en ont besoin. L'éducation, tant en milieu familial qu'en milieu institutionnel, doit s'insérer dans une planification globale. Il faut donner au placement d'enfants dans les familles et à l'encadrement des enfants dans les foyers une équivalence de traitement sur les plans structurel, organisationnel et financier. Les places au sein des familles nourricières et les places en milieu institutionnel doivent être rémunérées selon les mêmes modèles de financement.

Qualification des acteurs du placement d'enfants

Comme le travail lié au placement d'enfants et de jeunes dans des familles nourricières constitue une tâche très exigeante pour toutes les personnes impliquées, il est indispensable qu'elles bénéficient toutes d'une qualification adaptée à leurs rôles et d'un perfectionnement constant. Les offres de formation adéquates doivent être élaborées à l'échelle nationale par des professionnels et constituer les normes minimales contraignantes en pratique.

Données de base relatives au placement d'enfants

Afin de poursuivre le développement du placement d'enfants en Suisse, il est nécessaire d'en relever les données de base. Dans le même ordre d'idée, il faut également conduire des études complètes sur le long terme, d'une part pour analyser la situation, en particulier les différences structurelles locales et cantonales en matière de placement d'enfants, d'autre part pour obtenir une évaluation représentative du déroulement des placements.

Coordination nationale et pilotage du placement d'enfants

Un centre de compétences pour le placement d'enfants doit voir le jour à l'Office fédéral de la justice, plus précisément au sein d'un Office fédéral pour l'enfance, la jeunesse et la famille qui a déjà fait l'objet de multiples demandes. Ce centre de compétences devra élaborer des normes de qualité, contraignantes sur le plan national et applicables à tous les niveaux du placement d'enfants, tout en coordonnant notamment le placement d'enfants à l'échelle nationale.

2. Résumé des développements

Le présent rapport d'experts se rapporte au postulat sur le placement d'enfants en Suisse (02.3239) déposé par Madame Jacqueline Fehr, conseillère nationale. La postulante demande au Conseil fédéral de présenter dans un rapport comment il serait possible de professionnaliser le placement d'enfants en Suisse, afin qu'il corresponde aux exigences de qualité actuellement reconnues sur le plan international. Madame Kathrin Barbara Zatti a reçu le mandat de rédiger ce rapport.

Structure du rapport

Le présent rapport s'articule en quatre parties. La première partie est consacrée à l'analyse du placement d'enfants en Suisse, notamment sous l'angle des dispositions légales de différents pays européens sélectionnés. On y clarifie et définit les principaux concepts, on y discute les bases juridiques et leur mise en œuvre et l'on y retrace l'évolution historique du placement d'enfants en Suisse. L'auteur montre comment le placement d'enfants, compris comme un sous-système à l'interface entre le privé et le public, s'inscrit dans le domaine de l'encadrement extra-familial et dans l'aide aux enfants et à la jeunesse. Dans la deuxième partie, l'attention se porte sur les acteurs du placement d'enfants. L'auteur présente les prestations fournies par les parents nourriciers, les professionnels, les membres des autorités et les mandataires, tout en précisant les exigences qui leur sont posées et la manière dont ils sont qualifiés pour accomplir leur travail. La troisième partie contient une comparaison des systèmes de placement d'enfants dans cinq pays européens : l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne. On ne peut en tirer des conclusions que sous réserves, car un monitoring du placement d'enfants à l'échelle européenne fait défaut jusqu'ici. Enfin, la quatrième partie présente une synthèse des recommandations centrales contenues dans le rapport.

2.1 Concepts, bases statistiques et recherches dans le domaine du placement d'enfants

Les concepts, dans le domaine du placement d'enfants, ne sont pas définis uniformément. Tant parmi les professionnels que dans le public, le même objet reçoit diverses désignations. Cette variété terminologique restitue l'évolution historique et la disparité sectorielle du placement d'enfants. Elle reflète également le manque de pilotage dans ce domaine. Il manque un comité de spécialistes à l'échelon national pour étudier ce genre de questions. Un système hautement complexe comme le placement d'enfants, dans lequel des non initiés et des professionnels issus des branches les plus diverses sont impliqués, dont la qualité dépend essentiellement de la coopération de tous les acteurs impliqués, ne saurait fonctionner adéquatement sans une grille conceptuelle cohérente.

RECOMMANDATION

On ne saurait constituer une base de discussion uniforme sans définir de manière cohérente les concepts utilisés dans le domaine du placement d'enfants. Il faut définir les diverses catégories de liens nourriciers et les diverses formes de familles nourricières selon un schéma obligé. Un groupe d'experts formellement mandatés doit assumer cette tâche, en plus d'autres travaux de base formulés dans ce rapport.

Quant aux bases statistiques du placement d'enfants, elles sont également lacunaires : les enfants placés ne font pas l'objet d'un recensement statistique en Suisse, de sorte que l'on est dans l'impossibilité de chiffrer le nombre d'enfants placés vivant sur le territoire de la Confédération. Outre le nombre d'enfants hébergés dans des familles nourricières, il convient au moins de relever les paramètres suivants : la structure des âges des enfants concernés, les raisons de leur placement, les mesures de protection de l'enfant, les autorités responsables du placement, les données de base relatives à la position sociale de la famille nourricière, le déroulement du placement et les raisons qui ont conduit à mettre fin au lien nourricier.

RECOMMANDATION

Il faut créer aussi rapidement que possible une centrale de monitoring pour collecter et évaluer statistiquement les paramètres essentiels du placement d'enfants.

L'instance responsable de l'autorisation de placement pourra transmettre ces données sous une forme anonyme, c'est-à-dire sans mentionner les noms de l'enfant, de ses parents biologiques et de ses parents nourriciers.

Il est frappant de constater combien sont clairsemées en Suisse les études scientifiques portant sur le placement d'enfants. C'est pourquoi il n'est pas possible de se prononcer valablement sur de nombreux aspects du placement d'enfants, comme le domaine de la formation, les divers modèles et les différentes formes d'organisation. Les études disponibles reposent souvent sur des données qui concernent une zone de déserte restreinte, de sorte qu'elles ne peuvent prétendre à la représentativité. Quant aux résultats des recherches conduites dans d'autres pays, on ne peut les transposer à la Suisse que sous des réserves très restreignantes. Aussi longtemps qu'il n'existera pas en Suisse de bases statistiques et d'études scientifiques sur le placement d'enfants, il ne sera pas possible d'en définir les facteurs de pilotage : autant dire que l'on abandonne au hasard le destin de nombreux enfants en Suisse.

RECOMMANDATION

Il convient d'investir aussi dans la recherche, si l'on veut recenser les données de base nécessaires au pilotage global du placement d'enfants en Suisse. Les données de base doivent être relevées régulièrement (nombre d'enfants placés dans une famille, nombre d'enfants placés dans un foyer, déroulement des placements), il faut recenser, étudier et évaluer les divers modèles et formes d'organisation. Il faut en particulier valoriser la recherche continue sur le terrain, de manière à ce que les expériences acquises dans un projet puissent être appliquées à d'autres projets dans d'autres régions. L'ensemble du système de placement d'enfants ne pourra continuer à se développer qu'à cette condition.

2.2 Bases juridiques

La présentation et l'évaluation des bases juridiques suisses et leur comparaison avec les dispositions juridiques d'autres pays indiquent clairement que des mesures sont nécessaires dans ce domaine également. En Suisse, le placement d'enfants est réglementé par les dispositions du code civil (CC). L'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE), fondée sur l'art. 316 CC, et les dispositions de droit civil relatives à la protection de l'enfant (art. 307–315 CC) s'appliquent en particulier.

L'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)

Les dispositions de l'OPEE ne satisfont plus aux exigences actuelles posées à un système de placement d'enfants de haute qualité. Elles se concentrent seulement sur l'autorisation de placement et la surveillance du lien nourricier. De ce fait, l'OPEE ignore des domaines essentiels qui requerraient aussi un cadre légal. Par exemple, il est problématique que l'obligation d'autorisation soit limitée à la famille nourricière. Le lien nourricier fait intervenir d'autres acteurs et organisations, dont le travail doit être également soumis à un développement et à un contrôle de la qualité. Il s'agit d'apporter une définition nouvelle et claire des tâches et des qualifications des parents nourriciers et des représentants des pouvoirs publics impliqués dans le lien nourricier (professionnels, membres des autorités, mandataires). La tâche des instances responsables ne consiste pas en premier lieu à «surveiller» ou à «contrôler» les parents nourriciers en tant que fournisseurs de prestations, mais à les accompagner et à les soutenir en leur qualité de partenaires dans l'accomplissement de leur travail. En vertu de l'OPEE, il est loisible aux cantons de renoncer à l'obligation d'autorisation pour les liens nourriciers au sein de la parenté. Or, si le placement dans une famille apparentée est porteur de grandes opportunités, il comporte aussi des risques, de sorte qu'on ne saurait le laisser entièrement à la responsabilité privée.

Certes, les cantons peuvent compléter le dispositif existant par de nouvelles dispositions adaptées à la situation actuelle du placement d'enfants, mais ils n'ont recouru à cette possibilité que de manière très limitée.

RECOMMANDATION

Il faut instituer une commission interdisciplinaire d'experts pour qu'elle mette en évidence dans quelle mesure le droit en vigueur peut être modifié pour être conforme aux exigences actuelles et tenir suffisamment compte des éléments connus aujourd'hui. Dans ce contexte, il s'agit de clarifier si la révision de l'OPEE suffit ou s'il faut élargir la portée de l'article 316 CC.

On doit en particulier prescrire aux cantons, de manière contraignante, ce qu'ils doivent garantir sur leur territoire pour assurer l'efficacité du placement familial d'enfants (de son assimilation à l'encadrement institutionnel des enfants et des jeunes, s'agissant des aspects financiers, au droit des parents nourriciers à bénéficier d'un accompagnement, d'un soutien, d'une formation et d'un perfectionnement). Les domaines aujourd'hui problématiques, discutables, voire totalement exempts de règles, tels que la surveillance inadéquate des familles nourricières, le manque de définitions rigoureuses des formes de placement et des normes professionnelles, ou encore les lacunes dans la surveillance des fournisseurs de places d'accueil doivent faire l'objet d'une nouvelle réglementation. Chaque canton doit notamment assigner la responsabilité d'organiser le placement d'enfants dans les familles nourricières à un service qui travaille en coordination et en coopération avec les services cantonaux en charge du domaine institutionnel.

La protection de l'enfant selon le droit civil

Les dispositions du droit civil suisse en matière de protection de l'enfant sont exemplaires, de l'avis des spécialistes, et elles soutiennent la comparaison internationale. Les problèmes qui surviennent en pratique sont toutefois dus à une application lacunaire de ces dispositions. Les autorités de tutelle responsables de l'application (constituées souvent de profanes dans les communes d'assez petite taille) ne disposent fréquemment pas des connaissances professionnelles nécessaires. Nous présentons ci-après les difficultés observées dans le domaine de la tutelle.

2.3 Développement historique

L'histoire du placement d'enfants en Suisse n'a jamais fait l'objet d'une étude historique complète. Or, il est devenu urgent de faire face à certains chapitres sombres de ce passé. Relevons en particulier le phénomène des enfants en service et l'œuvre d'entraide des «enfants de la grand-route». Les abus commis autrefois dans le placement d'enfants pèsent sur le travail actuel en ce domaine : il est grevé d'une image négative. Même si l'ombre du passé est difficile à appréhender et à quantifier, elle affecte négativement la vie des familles nourricières. C'est ainsi que les parents nourriciers sont généralement soupçonnés en filigrane de poursuivre davantage leurs propres intérêts que ceux des enfants qu'ils encadrent. En l'absence de bases historiques claires et sans un travail de mémoire approfondi, il n'est guère possible au public de développer une perception différenciée, qui dissocie clairement les abus commis du travail effectivement accompli dans le placement d'enfants.

RECOMMANDATION

Il est indispensable d'étudier l'histoire du placement d'enfants en Suisse aussi complètement et rapidement que possible, afin que l'on puisse développer la qualité du placement d'enfants et procéder à la professionnalisation requise à tous les niveaux.

2.4 Le placement d'enfants comme sous-système

Le placement d'enfants présente des interfaces avec plusieurs autres domaines. On peut aussi l'envisager comme un sous-système intégré dans plusieurs systèmes. Il en résulte une structure complexe difficile à appréhender.

L'interface entre la sphère privée et le domaine public

Le placement d'enfants se situe à la jonction du domaine public et de la sphère privée. En Suisse, d'une manière générale, la famille relève de la sphère privée. Or, les familles nourricières sont investies d'un mandat public : en accueillant un enfant placé, elles se chargent d'éduquer un enfant «étranger» au sein de leur milieu familial. Cette bipolarité constitue et restera une caractéristique du placement d'enfant.

Le domaine de l'encadrement extra-familial

Le placement d'enfants fait partie du domaine de l'encadrement extra-familial. D'une part, les limites sont floues entre les offres d'encadrement para-familial et le placement dans une famille nourricière : par exemple, il n'est pas rare de voir un enfant tout d'abord accueilli dans une «famille de jour» avant qu'il ne soit placé dans une famille nourricière. D'autre part, le placement d'enfants appartient effectivement au domaine extra-familial : pour les enfants qui requièrent d'être placés hors de leur famille, on cherche soit une place en institution, généralement un foyer pour enfants ou pour jeunes, soit une place dans une famille nourricière. Ordinairement, cette décision ne se prend pas sur la base de considérations professionnelles. Dans nombre de cas, elle dépend de l'offre disponible dans la région ou du hasard. Les aspects financiers déterminent aussi le choix du placement : on opte pour la solution la moins chère. Le domaine de l'encadrement institutionnel des enfants et des jeunes en foyer et le placement d'enfants dans des familles nourricières sont réglementés de manière complètement différente sur les plans structurel, organisationnel et financier, même si leur but est le même. L'une et l'autre forme de placement fournissent un encadrement propice à leur développement aux enfants qui, en raison des capacités éducatives provisoirement ou durablement déficitaires de leurs parents biologiques, ne peuvent être éduqués et encadrés par ces derniers.

RECOMMANDATION

Le placement d'enfants en Suisse doit être assimilé au domaine institutionnel quant aux aspects structurels, organisationnels et financiers. Le domaine familial et le domaine institutionnel doivent être axés l'un et l'autre sur les besoins des enfants et des jeunes concernés, dans le cadre d'une planification nationale et régionale d'ensemble. Le choix du placement, institutionnel ou familial, dépendra de critères exclusivement professionnels et sera fonction de la situation et des besoins de l'enfant. Il faut développer un système de tarification et de financement correspondant.

2.5 La tutelle

Une autre interface, essentielle, se situe entre la tutelle et le placement d'enfants. Celui-ci ne constitue qu'un secteur du domaine tutélaire, dont les autorités statuent tant pour les mesures de protection d'adultes que d'enfants. En ordonnant des mesures de protection de l'enfant, notamment un placement hors de sa famille, les autorités de tutelle prennent des décisions marquantes dans la biographie de l'enfant : elles décident si l'enfant doit être placé dans une famille nourricière ou dans un foyer; lorsqu'une mesure de protection de l'enfant est prise, elles lui nomment un curateur ou un tuteur; elles décernent l'autorisation de placement et règlent, si nécessaire, les contacts de visite entre l'enfant placé et sa famille d'origine; enfin, elles décident le cas échéant du transfert de l'enfant ou de son retour dans sa famille d'origine. Ces responsabilités supposent un important savoir-faire professionnel et une position indépendante toute vouée au bien-être de l'enfant. Aujourd'hui, ces conditions ne sont aucunement remplies. Mentionnons seulement pour mémoire les éléments suivants : la position marginale du placement d'enfants dans l'emploi du temps des autorités tutélaires; le problème des organismes de profanes élus selon des critères politiques; les conflits d'intérêts sur le plan communal; les inconvénients de la procédure administrative et la représentation insuffisante des intérêts de l'enfant dans ce cadre. Les lacunes du domaine tutélaire en Suisse sont connues de longue date et la révision du droit de la tutelle est en cours. Il est urgent de faire avancer ce projet législatif.

RECOMMANDATIONS

Dans l'intérêt d'une protection efficace de l'enfant et de la jeunesse en Suisse, y compris le placement d'enfants, il faut attribuer une haute priorité à la révision du droit de la tutelle dans l'agenda politique.

Tous les décisionnaires auxquels sont confiées la décision et la mise en œuvre de mesures dans les domaines de l'aide aux enfants et à la jeunesse et du placement d'enfants doivent disposer de la qualification voulue et bénéficier d'un perfectionnement régulier.

Il convient, au sein des offices de tutelle et parmi les mandataires, de veiller à une spécialisation en distinguant les mesures de protection des enfants et celles de protection des adultes. Il sera ainsi possible de constituer, de développer et de garantir un savoir-faire professionnel dans le domaine de la protection de l'enfant.

Il faut absolument renforcer la position de l'enfant concerné dans les procédures, qu'elles soient administratives auprès des autorités de tutelle ou judiciaires par devant des tribunaux tutélaires (le cas échéant, après la révision du droit de tutelle). Les enfants et les jeunes requièrent la représentation d'un avocat indépendant dans toutes les procédures les concernant.

2.6 La qualification des parents nourriciers

Les parents nourriciers, qui fournissent à l'enfant placé un service socio-pédagogique, sont les véritables prestataires dans le système du placement en famille d'accueil. En Suisse, cette prestation est à peine perçue et reconnue en raison du cadre familial où elle est fournie. En règle générale, elle ne donne pas lieu à une contrepartie correcte, ni sur le plan de la rémunération financière, ni sur celui de l'estime personnelle. Pourtant, les parents nourriciers assument un mandat public, tout comme le personnel d'un foyer pour enfants ou pour jeunes. Leur tâche n'est pas moins exigeante : les enfants placés dans les familles nourricières ont déjà souvent accumulé pendant longtemps des expériences de vie extrêmement pénibles, qui contrecarrent leur développement; certains enfants placés sont traumatisés en raison des mauvais traitements psychiques ou physiques qu'ils ont reçus; d'autres souffrent des effets provoqués par les problèmes de dépendance ou les maladies psychiques de leurs parents. L'encadrement et l'éducation de chaque enfant constituent pour les parents nourriciers un défi particulier. Pour qu'ils puissent venir à bout de cette tâche, ils ont besoin d'une préparation approfondie, d'un accompagnement, de conseils et d'un soutien constants ainsi que d'une offre de formation différenciée. A ce stade, seule une fraction des parents nourriciers bénéficient de telles offres. Ces lacunes peuvent induire des conflits de rôle et des situations de surmenage au sein des familles nourricières, qui entraînent à leur tour la rupture du lien nourricier dans certains cas. Les enfants en placement qui vivent une telle séparation ne sont alors généralement plus en mesure de s'ouvrir vraiment à l'offre relationnelle des adultes : ils ne peuvent plus, dès lors, faire ces expériences correctrices nécessaires pour compenser, fût-ce partiellement, et dépasser les expériences de la dépossession. Quant aux parents nourriciers, ils vivent douloureusement cet échec du lien nourricier, qui peut menacer leur famille. Contrairement à ce qui prévaut en Suisse, les parents nourriciers d'Allemagne, d'Autriche et de Grande-Bretagne ont l'obligation de se qualifier pour leur tâche (clarification de l'aptitude). Dans les trois pays cités, les parents nourriciers ont aussi le droit légal de bénéficier d'une telle clarification et d'une préparation.

RECOMMANDATION

Afin que les parents nourriciers puissent accomplir leur travail et leur tâche exigeante comme il convient, il est nécessaire de clarifier soigneusement et de manière qualifiée leur aptitude à l'assumer; il faut les préparer dûment à leur tâche, leur donner une formation et un perfectionnement spécifiques et assurer constamment un accompagnement qualifié du lien nourricier. Ces conditions préalables doivent être précisées dans les nouvelles bases légales à élaborer (cf. la recommandation de la page 19).

Pour conclure, relevons qu'il n'est pas possible de développer la qualité du placement d'enfants en Suisse par des mesures isolées prises dans quelques domaines choisis. Le placement d'enfants est un système complexe : il est impératif d'y coordonner les mesures en l'embrassant dans sa globalité.