



Décembre 2021

Recommandation du Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant pour la création d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial

Etude de la situation

Rapport du DFJP (OFJ)



Table des matières

1	Mandat.....	3
2	Définition des « formes alternatives de prise en charge »	3
3	Contexte au niveau fédéral	3
4	Etude de la situation.....	4
	4.1 Questions.....	4
	4.2 Méthode	4
5	Besoin	4
6	Bases légales fédérales	5
7	Données actuellement disponibles	5
8	Possibilité de développement ultérieur de Casadata / Détermination des données à collecter	6
9	Possibilité actuelle de créer une statistique nationale fiable	6
10	Réponse aux questions.....	7
11	Résumé	7
12	Suite.....	8

1 Mandat

Le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant a recommandé à la Suisse, dans ses observations finales du 4 février 2015¹, de mettre en place des mécanismes de collecte et d'analyse systématique d'informations et de données désagrégées sur les enfants dans toutes les formes alternatives de prise en charge (recommandation 49a).

Dans son avis du 19 décembre 2019, le Conseil fédéral a chargé le DFJP (OFJ) et le DFI (OFS) d'examiner si la base de données Casadata gérée par l'OFJ pouvait être développée en une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial et de lui en faire un rapport d'ici à fin juin 2020. En raison de la crise du Covid-19, la Confédération et les cantons ont dû fixer d'autres priorités et les informations définitives n'ont été disponibles que dans le courant de l'année 2021, de sorte que ce délai n'a pu être respecté.

2 Définition des « formes alternatives de prise en charge »

Le terme « enfants placés dans toutes les formes alternatives de prise en charge » comprend tous les mineurs qui ne vivent pas avec leurs parents ou l'un de leurs parents de façon temporaire ou durable en raison de problèmes familiaux, de troubles de santé ou de difficultés scolaires ou encore d'un comportement social gravement perturbé ou délictueux. Ils vivent soit dans un foyer, soit dans une famille d'accueil. La terminologie actuelle fait généralement référence au « placement extrafamilial » ou aux « enfants placés hors du foyer familial »². Ces termes seront utilisés ci-après.

3 Contexte au niveau fédéral

En vertu de la loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM, RS 341), la Confédération verse à 180 établissements d'éducation dans toute la Suisse des subventions d'exploitation à hauteur de 80 millions de francs par an et de construction d'environ 20 millions de francs. L'autorité compétente en matière de subventions est l'OFJ qui gère, pour le contrôle des subventions et l'évaluation des besoins, la base de données Casadata. Celle-ci recense l'offre et l'utilisation de chaque institution subventionnée par la Confédération.

Pour sa part, l'OFS tient des statistiques sur les condamnations pénales des mineurs (JUSUS) et sur les jugements pénaux et l'exécution des sanctions (JUSAS). Dans ce contexte, les placements dans le cadre du droit pénal des mineurs sont enregistrés.

Au vu des bases de données existantes et des expériences correspondantes, l'OFJ a été chargé d'examiner, en collaboration avec l'OFS, si et, le cas échéant, comment la base de données Casadata pourrait être utilisée pour créer une statistique nationale sur tous les enfants placés hors du foyer familial.

¹ Observation finales du Comité des Nations unies sur les droits de l'enfant du 4 février 2015 concernant les deuxième, troisième et quatrième rapports périodiques de la Suisse sur la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (RS 0.107; Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies)

² Cf. à ce sujet p. 12 ss des recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes sur les placements extrafamiliaux du 20 novembre 2020.

4 Etude de la situation

4.1 Questions

L'étude s'est orientée d'après les questions suivantes :

- a) La collecte de données sur les enfants placés hors du foyer familial répond-elle à un besoin, et si oui, quel est ce besoin?
- b) Quel est le cadre juridique?
- c) Quelles sont les données déjà disponibles en Suisse au niveau cantonal?
- d) Les données peuvent-elles être collectées via la base de données Casadata?
- e) Ces données peuvent-elles être analysées de manière pertinente par l'OFS?
- f) Quelles seraient les ressources humaines et financières supplémentaires nécessaires?

4.2 Méthode

Afin de pouvoir apporter des réponses à ces questions, l'OFJ et l'OFS ont formé un groupe de travail. Outre les représentants des deux offices, le groupe de travail était composé de représentants de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)³, de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)⁴, de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)⁵, de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)⁶, des services cantonaux compétents des cantons de Berne, Thurgovie, Zurich et Vaud, ainsi que de l'organisation faïtière suisse Curaviva (section enfants et adolescents). Le groupe de travail s'est réuni pour deux séances plénières et plusieurs séances de sous-groupes.

5 Besoin

On ignore combien d'enfants et d'adolescents grandissent en dehors de leur famille en Suisse. Tous les représentants des conférences intercantionales et des offices cantonaux ainsi que de l'organisation faïtière s'accordent à dire qu'une collecte et une évaluation centralisées des données selon des critères uniformes et comparables seraient nécessaires : des données statistiques uniformes sont indispensables pour le développement ultérieur, axé sur les besoins, des offres destinées aux enfants et aux jeunes dans les situations familiales les plus difficiles, et comme base pour évaluer leur efficacité. Les deux offices fédéraux partagent cet avis des cantons quant à la nécessité de disposer de données sur les enfants placés hors du foyer familial. Les données ne satisfont pas uniquement des besoins nationaux. En raison d'un manque de données, la Suisse n'est pas en mesure de participer aux enquêtes et comparaisons internationales.

Dans ses observations finales du 22 octobre 2021⁷, le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant a répété sa recommandation et l'importance des données sur les enfants dans toutes les formes alternatives de prise en charge (recommandation 12).

³ Compétente pour les établissements de protection des enfants et les soins familiaux (placement dans des familles d'accueil)

⁴ Compétente pour la protection de l'enfant et de l'adulte

⁵ Compétente pour les établissements d'exécution des sanctions concernant les personnes mineures

⁶ Compétente pour les établissements avec école interne

⁷ Observation finales du Comité des Nations unies sur les droits de l'enfant du 22 octobre 2021 concernant les cinquième et sixième rapports périodiques de la Suisse sur la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (RS 0.107; Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies)

6 Bases légales fédérales

La surveillance des enfants placés chez des parents nourriciers est réglée à l'art. 316 du code civil (CC, RS 210). Toute personne qui accueille des enfants en tant que parent nourricier doit obtenir une autorisation de l'autorité de protection de l'enfant ou d'un autre organisme de son domicile désigné par le droit cantonal et est soumise à sa surveillance. Selon l'art. 316, al. 2, CC, le Conseil fédéral est compétent pour édicter les dispositions d'exécution. Avec l'ordonnance du 19 octobre 1977 sur le placement d'enfant (OPE, RS 211.222.338), le Conseil fédéral a rempli cette obligation. L'OPE définit les données qui doivent être collectées. En vertu de l'art. 17 OPE, une liste doit être tenue pour les mineurs admis en foyer. L'art. 21, al. 1, OPE prévoit la tenue de dossiers sur les enfants placés chez des parents nourriciers (let. a), les parents nourriciers de jour (let. b), les institutions (let. c) et les prestataires de services (let. d).

Selon l'art. 10, al. 1, de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF, RS 431.01), l'OFS est le service statistique central de la Confédération. Il fournit des prestations de nature statistique aux unités administrative de la Confédération, ainsi qu'à d'autres utilisateurs de la statistique fédérale et au public. Selon l'art. 4, al. 2, LSF les données disponibles auprès des offices cantonaux ou d'autres personnes morales de droit public doivent être collectées auprès d'eux. Il s'agit d'enquêtes indirectes, pour lesquelles une base légale explicite dans une ordonnance du Conseil fédéral est nécessaire (art. 5, al 1, LSF). La création d'une base légale formelle n'est pas nécessaire.

La statistique de la Confédération sur les enfants placés hors du foyer familial, qui nécessite des données provenant des recueils de données cantonaux, constitue une enquête indirecte au sens de l'art. 4, al. 2, LSF, qui exige une base légale dans une ordonnance du Conseil fédéral. Une telle base fait défaut dans l'ordre juridique actuel. Comme il existe déjà une ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (ordonnance sur les relevés statistiques, RS 431.012.1), l'annexe de cette ordonnance s'avère la plus appropriée pour un ancrage dans la loi. Cette annexe est complétée ou mise à jour chaque année par le Conseil fédéral à la demande de l'OFS.

7 Données actuellement disponibles

Comme mentionné au chapitre précédent, les cantons doivent tenir une liste des mineurs placés hors du foyer familial (cf. art. 17 et 21, al. 1, OPE).

Les structures fédérales du système social suisse sont complexes en ce qui concerne le recensement des enfants placés hors du foyer familial. Dans de nombreux cantons, plusieurs offices, voire plusieurs départements (justice, affaires sociales, école, santé) sont impliqués. Dans certains cas, les compétences sont déléguées aux communes. Le plus souvent, les cantons eux-mêmes ne disposent pas d'un recensement centralisé de tous les enfants placés hors du foyer familial. Il n'existe souvent pas d'exigences légales pour une collecte obligatoire et uniforme des données au niveau cantonal.

Les données disponibles sont donc incomplètes dans un grand nombre de cantons. Il existe aussi des différences méthodologiques considérables entre les données collectées. Certains cantons réalisent des relevés au jour de référence, d'autres des recensements. Les cantons suivent des concepts différents dans la typologie des établissements et des familles d'accueil lors de la collecte des données. En outre, le groupe cible des enfants placés hors du foyer familial est défini ou délimité de différentes manières.

Il n'existe pas de vue d'ensemble à l'échelle nationale du nombre, de l'âge, du sexe, des motifs du placement, des raisons de la fin du placement et de la situation sociale après la sortie du placement extrafamilial.

8 Possibilité de développement ultérieur de Casadata / Détermination des données à collecter

Dans la base de données Casadata, la typologie de la collecte des données repose sur le système de subventionnement de l'OFJ. Il s'agit d'établissements hautement spécialisés comptant au moins sept places et fonctionnant 24 heures sur 24, 365 jours par an, et s'occupant principalement d'enfants et d'adolescents dont le comportement social et l'environnement familial sont gravement perturbés.

Lors de l'examen de la possibilité d'un développement ultérieur, la CDAS ainsi que les offices cantonaux ont déclaré que Casadata était adapté à la collecte de données dans le domaine du placement extrafamilial à haut seuil d'exigences et que ses évaluations étaient appréciées, mais que ce système n'était pas conçu pour toutes les situations d'enfants placés hors du foyer familial et aux aides sociopédagogiques correspondantes. En outre, la collecte de données serait trop vaste et les efforts et les coûts pour les cantons seraient trop importants. Sur la base de cette évaluation, tout développement ultérieur de Casadata a été rejeté.

Le groupe de travail n'a pas trouvé d'autre moyen de collecter les données. Il a été constaté qu'en raison de l'hétérogénéité des données existantes dans les cantons, il n'y avait même pas de consensus sur la typologie et les variables des données à saisir.

La CDAS n'a pas non plus pu déterminer, au sein de son organe spécialisé, quelles données devraient être collectées et quelle typologie serait utile. Elle a noté que cette tâche était très difficile et qu'il s'agissait d'un projet exigeant en soi dans lequel il fallait combiner un grand nombre de compétences spécialisées provenant de différents domaines.

9 Possibilité actuelle de créer une statistique nationale fiable

Les conférences sont d'avis que la réalisation d'une telle base de données ne serait possible qu'au niveau fédéral.

Toutefois, au vu de la situation actuelle, la possibilité d'établir une statistique fiable répondant aux normes de qualité de l'OFS est vaine. Le travail de coordination avec les cantons serait une tâche lourde et chronophage. L'OFS souligne également que la collecte et l'harmonisation des données nécessitent une expertise dans le domaine du placement extrafamilial, dont l'OFS ne dispose pas.

La création d'une statistique nationale n'est possible que si des données uniformes présentant la qualité requise peuvent être collectées dans tous les cantons selon les mêmes critères et si les ressources nécessaires à la collecte et à la coordination sont disponibles dans les cantons eux-mêmes. En outre, Il faut définir comment et à quelle fréquence les données doivent être transmises des cantons à la Confédération.

10 Réponse aux questions

- a) **Besoin**
Les conférences intercantionales voient un grand besoin de statistiques nationales pour l'assurance qualité et le développement du placement extrafamilial. Cet avis est partagé par les représentants fédéraux.
- b) **Bases légales**
En vertu de l'OPE, les cantons sont tenus de collecter des données définies sur les enfants placés hors du foyer familial. Au niveau fédéral, l'OFS ne dispose pas d'une base légale suffisante pour tenir des statistiques sur les enfants placés hors du foyer familial. Toutefois, le Conseil fédéral pourrait le décider en complétant l'annexe de l'ordonnance sur les relevés statistiques.
- c) **Données existantes et leur qualité**
L'obligation de collecter des données se fonde sur l'OPE. Cependant, les compétences cantonales en matière de placement extrafamilial sont très hétérogènes dans la pratique. C'est pourquoi les données actuellement collectées dans les cantons sont très variables et ne peuvent être facilement harmonisées et compilées pour l'ensemble de la Suisse.
- d) **Possibilités de développement de la base de données Casadata de l'OFJ**
La base de données Casadata gérée par l'OFJ dans le cadre du subventionnement des établissements d'éducation est appréciée par les cantons pour le secteur à haut seuil d'exigences. Son développement ultérieur pour l'enregistrement de tous les placements extrafamiliaux est toutefois jugé trop spécifique, fastidieux et coûteux. Pour cette raison, cette option doit être rejetée.
- e) **Possibilités d'évaluation par l'OFS des données actuellement disponibles**
En principe, l'OFS est prêt à produire des évaluations statistiques. Il souligne toutefois que la complexité des compétences cantonales et les différentes définitions et typologies des placements extrafamiliaux rendent impossible toute statistique centralisée. Les cantons devraient être en mesure de collecter les données de manière uniforme dans la qualité requise et de les fournir à l'OFS au moyen d'un outil électronique également uniforme. Pour que cela soit possible, les cantons devraient définir ensemble – sur la base de l'objectif de l'enquête de l'OPE - les données à collecter et les procédures. Cela comprend la définition des variables, la mise à disposition des informations dans les systèmes cantonaux de collecte de données et la garantie de la qualité.
- f) **Les conséquences financières notamment dans les domaines du personnel et de l'informatique sur le plan cantonal et fédéral ne pourront être estimées qu'ultérieurement, lorsque les questions en suspens auront été clarifiées (cf. « Suite » au chapitre 12).**

11 Résumé

Les appréciations du Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant, des conférences intercantionales et des cantons quant à la nécessité d'une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial sont incontestées.

La gestion des besoins et la coordination de l'offre de l'aide à l'enfance et à la jeunesse sont du ressort des autorités cantonales compétentes. Toutefois, celles-ci ne disposent actuellement pas d'une base de données harmonisée, laquelle permettrait la mise en place d'une statistique centralisée.

En principe, l'OFS est prêt à gérer la statistique nationale et à initier la création d'une base légale correspondante dans l'ordonnance sur les relevés statistiques. L'établissement d'une statistique nationale exige que les cantons définissent au préalable les données et les variables à collecter de manière uniforme, qu'ils collectent les données et les transmettent à l'OFS pour analyse. L'OFJ peut fournir aux cantons un soutien technique.

Les cantons, les conférences intercantionales, l'OFS et l'OFJ s'accordent à conclure que la prochaine étape doit être une analyse approfondie des données existantes et, sur cette base, la création d'un système uniforme de collecte de données.

12 Suite

Dans la perspective de l'élaboration éventuelle d'une statistique nationale, les cantons et les conférences intercantionales devraient donc, dans un premier temps, clarifier les points suivants :

- Quelles sont les formes de placement extrafamilial qui existent ?
- Lesquelles sont déjà enregistrées, comment et dans quel canton ?
- Quelles variables doivent être enregistrées dans le futur et à quelle fréquence ?
- Qui, dans le canton, est responsable de la collecte cantonale?
- Existe-t-il une volonté de collecter ces données de manière centralisée au niveau cantonal et de les transmettre à l'OFS?

L'OFJ peut se charger de la coordination de ces travaux préliminaires et procéder, en collaboration avec l'OFS, la CDAS et la COPMA, à une analyse approfondie de la situation des données dans les cantons. L'objectif de ces travaux est de définir une systématique et des directives pour une collecte uniforme des données auprès des cantons et d'estimer les ressources nécessaires auprès de la Confédération et des cantons.

Une fois ces travaux préparatoires terminés et le financement assuré, l'OFS pourra commencer à planifier et à créer une statistique nationale sur les enfants placés hors du foyer familial, en collaboration avec les cantons et l'OFJ.