

ENFANCE ET JEUNESSE

21.025

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 12 mai 2021)

RAPPORT DU CENTRE INTERFACULTAIRE EN DROITS DE L'ENFANT (CIDE)

Le dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse dans le canton de Neuchâtel



LE DISPOSITIF DE SOUTIEN ET DE PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL

Bilan intermédiaire, externe et indépendant

Prof. Philip D. Jaffé, Andreas von Känel, Aude Saugy
Décembre 2020



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

CENTRE INTERFACULTAIRE
EN DROITS DE L'ENFANT

PRÉFACE

Le Canton de Neuchâtel mène une réforme ambitieuse relative à son dispositif cantonal de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ). Les objectifs d'une pareille réforme sont multiples et incluent une maîtrise budgétaire plus vertueuse et efficiente, ainsi qu'une modernisation des structures et des pratiques socio-protectionnelles. Il s'agit d'un projet délicat et sensible qui s'étend sur plusieurs années et qui implique nombre d'institutions, de catégories professionnelles, ainsi que des enfants et des familles en situations de vulnérabilité. Le bien-être de ces enfants et de ces familles neuchâteloises constitue l'enjeu ultime du projet. Dans les quelques lignes qui suivent, nous formulons d'abord une appréciation du projet de réforme selon les analyses que nous avons menées dans le cadre du mandat qui nous a été confié. Ensuite, nous ouvrons la réflexion sur la place d'une telle réforme dans le champ protectionnel de l'enfant au sens large avec un regard évolutif sur les grandes tendances qui se dégagent actuellement dans ce domaine.

Une réforme bienvenue, un bilan intermédiaire positif

Dans le cadre d'un bilan intermédiaire, le Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE) de l'Université de Genève a répondu à l'appel du Canton de Neuchâtel pour réaliser une évaluation de certains aspects de la réforme réalisés à ce jour. Une petite équipe de collaborateurs et collaboratrices¹ a mené une recherche sur le terrain dans des délais très courts et dans des conditions altérées par la pandémie COVID 19, pour rencontrer les acteurs et actrices principales touchés par la réforme et sélectionner un nombre limité de dossiers d'enfants et de familles. Ainsi, a-t-elle pu recueillir un corpus d'informations, les analyser et formuler des propositions et des recommandations en vue d'éventuelles corrections et/ou modifications à apporter au dispositif cantonal. Ce Rapport contient les propositions et les recommandations principales dont l'autorité politique et les services impliqués peuvent tenir compte.

De manière générale, le CIDE a reconnu dès le départ qu'une telle réforme serait difficile à mener et qu'elle susciterait les critiques et les incertitudes que tout processus de changement en profondeur génère. Les entretiens menés ont ainsi permis à des interlocuteurs et interlocutrices d'exprimer leurs doutes et mécontentements, et bien des frustrations aussi (ce qui en soit n'est pas nécessairement négatif), mais ils ont aussi permis d'enregistrer, ceci de manière prédominante, une appréciation positive et des critiques constructives. Celles-ci servent en partie à justifier les propositions de modifications et/ou de corrections décrites

¹ L'équipe de recherche a également bénéficié de l'accompagnement et des conseils *pro bono* d'un Advisory Board composé de spécialistes reconnues dans des domaines examinés et des champs connexes (www.unige.ch/cide/fr/public/mandats/). Par ailleurs, les auteurs du Rapport souhaitent remercier en particulier Mme Mia Dambach et le Dr. h.c. Jean Zermatten pour la relecture du présent document et leurs précieux éclairages.

dans les pages qui suivent et à encourager la poursuite de la réforme. Elles complètent les ajustements spontanément et judicieusement adoptés par le Service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) au fur et à mesure que la granulosité de la lecture des besoins des enfants et des familles s'affine, à l'aune des changements en cours.

Étant une institution spécialisée sur la question des droits de l'enfant, au sens de la Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant (CDE), entrée en vigueur de manière contraignante en Suisse en 1997, il allait de soi que ce filtre essentiel et plusieurs documents connexes domineraient notre analyse et notre lecture de la réforme. *In fine*, le CIDE estime que le processus de réforme correspond à l'esprit des principes protectionnels dont doivent bénéficier les enfants et leurs familles dans un pays riche et sophistiqué sur les plans administratif, institutionnel et social comme la Suisse. Toutefois, une appréciation, parmi d'autres, se revendique d'emblée plus critique : nous estimons que la réforme, aussi ambitieuse et bienveillante envers les enfants et les familles vulnérables du Canton de Neuchâtel soit-elle, aurait pu être à l'avant-garde de l'application des principes fondamentaux de la CDE, à savoir la réalisation encore plus fine et audacieuse de la prise en compte de l'intérêt de l'enfant et de sa pleine et authentique participation à des processus qui le concernent directement.²

La protection de l'enfant : un domaine en mutation accélérée

La réforme du dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse dans le canton de Neuchâtel ne s'effectue pas dans le vide. Certes, elle est pensée et enclenchée à la suite de constats par rapport à des pratiques locales et elle vise des objectifs clairement définis sur le territoire cantonal. En même temps, cette réforme se déroule dans un contexte de mutation sociale profonde et rapide, et elle est à la fois l'expression indirecte de ces changements et le signal que la collectivité et son administration s'adaptent à l'évolution de la société. Le mandat d'évaluation du dispositif sous forme de bilan intermédiaire confié au CIDE examine avant tout comment la réforme se déploie, en quoi l'ingénierie qui a été conçue et mise en œuvre livre les effets escomptés. Mais une autre lecture doit aussi être faite, celle qui élargit la focale et examine comment la réforme du dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse s'insère dans le débat d'idées plus large sur la protection de l'enfance et des évolutions à l'échelle nationale et internationale en la matière.

Même une énumération partielle des changements ces dernières décennies affectant les membres les plus jeunes de notre société donne le tournis. Les enfants sont devenus plus précieux, comme jamais auparavant dans l'histoire, et l'objet d'une affection parentale et d'une attention sociétale bienveillante. Ainsi, pêle-mêle, les enfants ont bénéficié de la baisse

² Le 17 septembre 2021, au Palais des Nations à Genève, se tiendra une *Day of General Discussion (Journée de discussion générale)* du Comité des droits de l'enfant consacrée à la protection de remplacement et il serait opportun qu'une délégation de professionnels du Canton de Neuchâtel puisse participer et comparer sa réforme aux initiatives et aux meilleures pratiques se déroulant actuellement sur le plan global (www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2020.aspx).

extrême de la natalité, de conditions matérielles et sanitaires inégales, d'un environnement au sens large toujours plus sûr, sans grande secousse géopolitique régionale comme une guerre et sans les caprices indomptés de la nature. En même temps, une myriade de phénomènes sociaux ont directement ou indirectement généré une attention exacerbée sur les enfants. À titre d'illustration, mentionnons la libération de la femme (et des mères) et sa marche vers l'équité, l'émiettement de la famille, conséquence d'une explosion de la divortialité et différents modèles de recompositions familiales, ou encore l'apparition de nouvelles formes de parentalité, encore presque impensables hier, comme la procréation médicalement assistée ou l'homoparentalité. Et finalement, obéissant substantiellement au principe du réalisme légal, le statut de l'enfant a évolué sur le plan légal, culminant avec la promulgation de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) et la reconnaissance explicite de l'enfant comme sujet de droits, intrinsèquement capable de les exercer par lui-même sur la base de ses capacités évolutives. Au cœur de la CDE, reposent trois principes fondamentaux, appelés les trois P : les Prestations que l'État et la collectivité doivent fournir, la Protection qui est due à la personne de l'enfant en toutes circonstances, et son droit à la Participation authentique, essentielle pour s'assurer que son intérêt supérieur est dûment pris en compte.

En matière de protection de l'enfant, l'essentiel de l'évolution récente concerne le fait que toutes les actions entreprises doivent le placer au centre et ce sont ses besoins qui doivent primer. Cette priorité est souvent rituellement formulée par les services chargés de la protection de l'enfance, mais sans être traduite scrupuleusement dans les pratiques professionnelles. Pour cette raison, il convient de relever que, à la fin de l'année 2020 en cours, tant la France que la Province du Québec, Canada, énoncent explicitement la notion de centralité de l'enfant dans l'examen³, pour l'une, et la refonte⁴, pour l'autre, des pratiques de protection de l'enfant. Il s'agit du même principe concrétisé institutionnellement et structurellement par la meilleure pratique (*best practice*) protectionnelle, qui déferle sur les pays européens et au-delà, élargie à partir de l'expérience du *Barnahus* islandais : toutes les prestations protectionnelles sociales, judiciaires, policières, médicales, administratives, etc., se déroulent dans un seul lieu adapté aux enfants et ceux-ci ne sont plus ballotés au gré d'une organisation conçue par et pour des adultes.

Le Comité des droits de l'enfant a, à maintes reprises, insisté sur le principe que les situations familiales vulnérables doivent recevoir une attention soutenue de la part des services protectionnels étatiques et bénéficier des prestations nécessaires pour soutenir ces familles à rester intactes et à œuvrer en faveur du développement harmonieux des enfants en leur sein. Dans son ensemble, la Suisse adhère clairement à ce principe. Par contre, lorsqu'un placement extrafamilial doit être envisagé, les pratiques cantonales varient considérablement

³ Cour des comptes (2020, novembre). La protection de l'enfance. Une politique inadaptée au temps de l'enfant. <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-11/20201130-synthese-protection-enfance.pdf>.

⁴ Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse (Québec, Canada). Constats et premières orientations au 30 novembre 2020. <https://www.csdepj.gouv.qc.ca/accueil/>.

en matière de protection de remplacement. Cet état de fait est relevé dans le Rapport du 18 décembre 2020 de la Suisse au Comité des droits de l'enfant⁵. Ce rapport fait également écho aux initiatives et aux nombreuses recommandations en la matière de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) et de la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), elles-mêmes inspirées des standards européens *Quality4children*⁶. Toutefois, ce rapport admet aussi que, pour l'heure, « [i]l n'existe pas de statistique nationale représentative sur la situation de tous les enfants placés [...]. Les données actuelles sont lacunaires ».

Sur un autre plan, la réforme du dispositif de soutien de protection de l'enfant et de la jeunesse du canton de Neuchâtel s'inscrit dans un paysage helvétique en constante évolution, de manière encore plus marquée actuellement dans le prolongement de l'entrée en vigueur en 2013 du nouveau droit de protection de l'enfant et de l'adulte⁷. Si les deux institutions clés concernées par la protection et le bien-être des enfants sont les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et les services sociaux/services de protection de l'enfant et de la jeunesse, les modalités délicates de collaboration sont encore dans une phase de précision, mais tendent nettement vers une judiciarisation accentuée. Les instances judiciaires, en particulier les APEA, ont pris une place croissante au sein du système de protection de l'enfant. En effet, selon les statistiques de la COPMA, 41'993 enfants étaient soumis à des mesures de protection au dernier jour de l'année 2018. À la même date en 1996, 23'658 enfants étaient concernés par des mesures tutélaires. Néanmoins, l'implémentation et la surveillance de ces mesures reviennent aux services sociaux/services de protection de l'enfance et de la jeunesse. Ces transformations structurelles et le phénomène de judiciarisation, qui sont liées à la manière dont le risque est perçu et géré dans notre société, ont des répercussions concrètes sur les façons de travailler des services de protection, alors même que les professionnel-les gardent une marge de manœuvre et ne perçoivent pas tous ces normes et ces procédures de la même façon⁸. Et c'est sans analyser de manière plus fine, par exemple, le fait que les placements volontaires d'enfants en Suisse avoisinent 60% des placements⁹.

Au cours des dernières années a eu lieu un changement des mentalités dans les systèmes occidentaux de protection de l'enfant qui donne, au-delà de la participation authentique de l'enfant que nous avons déjà évoquée, une place plus importante aux parents et aux familles dans les processus d'intervention. L'idée n'est plus de remplacer des parents incapables, mais

⁵ www.news.admin.ch/news/message/attachments/64590.pdf

⁶ www.quality4children.ch/

⁷ Une part considérable de la discussion qui suit provient d'un mémoire de Master en droits de l'enfant encore en cours de rédaction conduit au CIDE par Mme Mathilde Etienne (direction G. Aeby & Ph. Jaffé), lui-même s'insérant dans un projet actuel du Programme de recherche national 76 du Fonds national suisse, *Comment les enfants et les parents vivent-ils les actions des autorités de protection de l'enfant?* (Cottier, Biesel, Jaffé, & Schnurr).

⁸ Serre, D. (2001). La « judiciarisation » en actes : Le signalement d' « enfant en danger ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137(1), 70-82.

⁹ Schnurr, S. (2017). Child removal proceedings in Switzerland. In *Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems*. Edited by Kenneth Burns, Tarja Pösö and Marit Skivenes. International Policy Exchange. Oxford and New York: Oxford University Press, 117–145.

de mobiliser leur participation active, ce qui permet de meilleurs résultats pour les enfants exposés à la maltraitance et/ou à la négligence. Les bénéfices de la participation des parents ne sont plus à prouver. Il a par exemple été démontré que cela facilitait les réunifications familiales et réduisait le traumatisme des enfants engendré par la séparation lors de placements¹⁰. En revanche, cette participation reste souvent compliquée à établir dans la réalité, dû à deux catégories de facteurs : ceux liés aux parents (refus de s'engager ; manque de volonté de « changer »), et ceux liés au système (ouverture à la participation des parents ; formation adéquate des professionnel-les ; temps à disposition pour traiter la situation). Pour beaucoup, une approche participative auprès des parents n'est possible que dans le cadre d'un changement paradigmatique des dispositifs de protection de l'enfant. En effet, il s'agit de passer d'une perspective qui se concentre sur la responsabilité individuelle des parents à une considération pour les responsabilités collectives des groupes familiaux et des communautés locales d'assumer le bien-être des enfants¹¹.

Ce changement de paradigme repose largement sur les professionnel-les de protection de l'enfant au sens large qui ont assurément une position toujours plus complexe car ils/elles doivent aider et soutenir les familles mais également contrôler et surveiller leurs pratiques éducatives, ce qui n'est pas toujours facilement conciliable. De plus, dans ce contexte de bureaucratisation, judiciarisation et centralité de la gestion du risque, la responsabilité des travailleurs et travailleuses sociales est accrue. Chargé-es en partie de la gestion du risque social (le risque que l'enfant soit victime de mauvais traitements ou entravé dans son développement), les professionnel-les doivent aussi gérer le risque institutionnel, à savoir se protéger eux-/elles-mêmes et l'institution pour laquelle ils/elles travaillent¹². Ceci entraîne que les professionnel-les peuvent être perçu-es et se percevoir comme « jongleurs de paradoxe » dans un contexte d'incertitude où l'équilibre est fragile et difficile à atteindre¹³.

Intégrer les enfants et les familles aux actions de protection qui les concernent directement, les faire participer dans toute la mesure du possible, suppose « travailler avec », consentir des efforts plus conséquents de la part des professionnel-les qui doivent accepter de se départir de leur position d'expert-es et accepter que leurs propres repères et valeurs soient remis en question au cours d'une intervention. Cela signifie un travail de collaboration plus égalitaire, où les recherches de voies possibles se font ensemble mais où les voies trouvées seront celles des familles et pas forcément celles des professionnel-les. Le travail se fait donc en partie dans les deux sens, l'intervenant-e devant accepter le doute et le travail sur ses propres principes, certitudes et savoirs. Le risque n'est pas mince pour les professionnel-les appliquant ces

¹⁰ Darlington, Y., Healy, K. & Feeney, J. (2010). Challenges in implementing participatory practice in child protection: a contingency approach. *Children and Youth Services Review*, 32, 1020-1027.

¹¹ Lacharité, K. (2015). Participation des parents et services de protection de l'enfance. Dans *Les cahiers du CEIDEF* (vol. 1). Trois-Rivières, QC : CEIDEF/UQTR.

¹² Munro, E. (2009). Managing Societal and Institutional Risk in Child Protection. *Risk Analysis*. Vol. 29, 1015-1023.

¹³ Lambert, A. (2013). *La gestion des risques en protection de l'enfance. Logiques d'action et quête de sens*. Québec : Presses de l'Université du Québec. 248 p.

méthodes de travail puisqu'ils / elles doivent « renoncer à l'autorité incontestée, au confort des savoirs acquis »¹⁴.

Il convient ici de citer l'auteure Annie Lambert¹⁵ qui identifie trois logiques d'action construites et déployées par les professionnel-les dans leurs prises de décisions : la logique collaborative, la logique délibérative et la logique légaliste. Ce sont ces logiques qui orientent les décisions et la gestion des risques et qui permettent de donner du sens aux actions.

Dans la logique collaborative, les professionnel-les lient leur mandat de protection aux notions d'accompagnement et de collaboration. Deux types de postures professionnelles se dégagent dans cette logique : engagée ou conciliante. La première se situe dans une dynamique d'aide, de soutien et de mobilisation des familles concernées. La deuxième est plutôt dans une logique de tolérance, compréhension et de donner leur chance aux familles de se prouver compétentes. Dans cette logique, le risque est abordé en lien avec le vécu de l'enfant, situé au cœur de sa famille, et le sentiment d'incertitude est moins anxiogène pour les professionnel-les concerné-es, qui s'appuient sur la relation avec la famille pour y faire face.

La logique délibérative concerne quant à elle les professionnel-les qui ont une vision de leur mandat s'appuyant sur les notions de médiation et de négociation. La posture professionnelle qui y est associée est dite analytique : l'intervenant-e veut comprendre, savoir, clarifier, enquêter. Cela débouche sur une appréhension du dossier nuancée entre la réalité familiale et les impératifs légaux. Les professionnel-les qui s'inscrivent dans cette logique prennent le temps avant de proposer une décision, pondèrent le sentiment d'urgence qui peut exister dans certaines situations. Dans cette logique, une relation satisfaisante avec la famille est importante, et les risques sont évalués pour la famille dans son ensemble.

Finalement, la logique légaliste amène les intervenant-es à concevoir leur mandat comme une intervention qui relève de la surveillance ou de la décision selon la posture professionnelle adoptée : sceptique ou experte. La posture sceptique conduit l'intervenant-e à soupçonner, douter, être prudent, rapporter. Les professionnel-les identifié-es dans une posture experte se rattachent plus à l'aspect décisionnel : ils/elles gèrent, organisent, exigent des changements. La vision de ces acteurs et actrices dans la logique légaliste est colorée en fonction de critères légaux, des cadres de références professionnels ou des impératifs administratifs. Dans cette logique, le sentiment d'urgence est vécu fortement par les professionnel-les. Le rapport aux risques y est principalement relié aux effets de la réalité familiale sur l'enfant, avérés ou probables, et les professionnel-les s'autorisent une marge de manœuvre très réduite.

¹⁴ Sellenet, C. (2008). Coopération, coéducation entre parents et professionnels de la protection de l'enfance. *Vie sociale*, 2, 15-30.

¹⁵ *Op. cit.*

Pour Lambert, il n'y pas de hiérarchie entre ces trois logiques, qui ont toutes leurs avantages et leurs faiblesses : ce qui est nécessaire est de les comprendre et les conscientiser pour permettre la réflexivité et la délibération.

Si l'évaluation que le CIDE a mené ne porte « que » sur un bilan intermédiaire de la réforme du dispositif de soutien de protection de l'enfant et de la jeunesse, nous sommes convaincu-es qu'il ne s'agit que d'un premier grand pas d'un long marathon de transformation en profondeur des pratiques des professionnel-les des secteurs qui y sont associés et qu'il convient de poser au centre de cette évolution la formation de base et continue des intervenant-es en protection de l'enfant au sens large, à savoir toutes celles et ceux qui travaillent avec et pour la protection de l'enfant. Mais il est également tout aussi important qu'un soutien à l'inflexion de la conceptualisation et des pratiques de protection de l'enfant soit formulé et opérationnalisé aux niveaux les plus élevés de l'administration et de la politique.

En conclusion, vive la réforme du dispositif SPEJ, pourvu qu'elle soit menée à son terme car elle est bénéfique aux enfants et aux familles du canton de Neuchâtel ! Et surtout, longue vie aux nombreux processus de réforme subséquents, il n'y a pas de fin à l'expression d'une sollicitude sociale qui doit toujours être perfectionnée !

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La mesure 11 de la réforme du dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (SPEJ) dans le canton de Neuchâtel prévoit, entre 2019 et 2022, la réduction de places de l'offre résidentielle dans les institutions d'éducation spécialisées, le développement d'un réseau de familles d'accueil et de nouvelles prestations ambulatoires. Ce rapport dresse un bilan intermédiaire de ce volet de la réforme et formule des recommandations pour sa suite.

Méthodologie

Ce bilan a été conçu pour évaluer la mesure 11 de la réforme du dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse dans le canton de Neuchâtel selon les critères d'évaluation suivants :

- la pertinence de la mesure 11 ;
- l'opérationnalisation et le calendrier de mise en œuvre;
- la qualité de la formation et de l'accompagnement des professionnel-les et des familles d'accueil ;
- la qualité de la communication et de la participation

Ces critères ont été décliné en plusieurs questions évaluatives. Afin d'y répondre, l'équipe d'évaluation a eu recours à une approche mixte (qualitative et quantitative), composée de trois types de méthodes de collecte de données : des entretiens semi-directifs menés avec 55 informateurs et informatrices clés (principalement des professionnel-les du dispositif de soutien et de protection), l'analyse de 63 dossiers d'enfants, et l'examen des données et de la documentation disponibles sur la réforme.

Le recours aux différents types de données (entretiens, dossiers d'enfants et documentation sur la réforme) a permis d'identifier efficacement les enjeux clés relatifs aux quatre critères d'évaluation et d'assurer, grâce à une analyse à la fois thématique et statistique, la validité des résultats. Afin de garantir la qualité de la recherche présentée ici, les analyses et résultats obtenus ont été examinés par des expert-es (*peer-review*) internes et externes à l'Advisory Board.

Résultats et conclusions

Les principaux résultats et conclusions sont résumés ci-dessous, structurés selon les quatre critères d'évaluation :

Pertinence

- Projet ambitieux au service du bien-être des enfants et des familles vulnérables, se déclinant en plusieurs sous-mesures pertinentes, qui visent à diversifier les alternatives au placement en IES.
- Absence de l'implication participative et de l'écoute authentique des enfants, tant dans l'élaboration des choix stratégiques de la réforme, que dans les recherches de solutions individuelles.

Opérationnalisation / calendrier

- Difficulté à assurer l'entièreté de la palette des alternatives à la protection de remplacement en institution dans les délais fixés dans le calendrier de mise en œuvre.
- Décalage entre objectifs et résultats en ce qui concerne les enfants entre 0-3 ans, ces derniers ne jouissant pas encore d'un accès privilégié aux familles d'accueil.

Accompagnement / formation

- Attention portée jusqu'ici de manière efficace aux professionnel-les, dont les emplois sont soumis à des remaniements.
- Avancées importantes réalisées pour la formation et l'accompagnement des familles d'accueil, mais qui nécessitent encore des ajustements en termes de soutien, de transmission de l'information et de recrutement.
- Manque actuel de mesures consacrées aux intervenant-es en protection de l'enfant, notamment pour renforcer les ressources humaines et consolider les pratiques d'indication dans cette période de transformation du dispositif.

Communication / participation

- Attention importante prêtée à la communication, mais souffrant d'un manque de concertation entre le SPAJ et ses acteurs externes, ainsi que d'un manque de précision dans la communication de certains aspects de la réforme.
- Communication trop peu participative, malgré les ajustements mis en place au fur et à mesure pour inclure les parties prenantes.
- Manque d'une appropriation audacieuse des grands principes opérant dans le champ des droits de l'enfant, ainsi que des standards internationaux relatifs à la protection de remplacement.

Recommandations

Sur la base de cette évaluation, nous formulons les recommandations suivantes :

- Évaluer les besoins des enfants actuellement dans le dispositif, y compris pour les tranches d'âge autres que 0-6 ans.

- Poursuivre la diversification de l'offre, en étudiant la valeur ajoutée de familles d'accueil spécialisées. Pour mieux répondre aux besoins des enfants de 0-3 ans, développer des aménagements à l'accueil en FAH qui soient compatibles avec le maintien du lien avec la famille d'origine.
- Revoir le calendrier selon les besoins des enfants et l'offre de soutien et de protection, actuels et projetés. La cadence de la réforme devrait se décider au rythme des objectifs à atteindre plutôt qu'à une date précise et devrait rester souple suivant l'évolution du rapport entre offre et besoins.
- Renforcer le recrutement, la transmission de l'information et le soutien de familles d'accueil.
- Revoir les processus de transmission d'informations à différentes échelles, en particulier s'assurer que les professionnel-les de l'OPE sont au courant de l'actualité autour de la réforme ; répondre de manière plus proactive et transparente aux partenaires (garantir une certaine prévisibilité) ; solliciter les médias de manière plus active, afin de communiquer autour des différentes nouvelles prestations mises en place.
- Continuer à renforcer l'expression et la participation de toutes les parties prenantes sur le remaniement du dispositif.
- Réfléchir aux conditions qui permettraient d'impliquer les enfants dans les recherches de solutions individuelles par le biais de leur écoute authentique.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	2
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	8
TABLE DES MATIÈRES	12
ABBRÉVIATIONS ET ACRONYMES	13
1. INTRODUCTION	14
1.1 LA « MESURE 11 » : RÉORGANISATION DU DISPOSITIF CANTONAL DE PROTECTION DE L'ENFANT...	14
1.2 MÉTHODOLOGIE	16
1.3 STRUCTURE DU RAPPORT	19
2. RÉSULTATS	20
2.1 PERTINENCE	20
2.1.1 LA PERTINENCE EN COMPARAISON AUX STANDARDS INTERNATIONAUX	20
2.1.2 L'ÉVALUATION DES BESOINS INDIVIDUELS DES ENFANTS	23
2.2 OPÉRATIONNALISATION	25
2.2.1 LE CALENDRIER	25
2.2.2 PETITE ENFANCE : UN DÉCALAGE ENTRE OBJECTIFS ET RÉSULTATS ?	30
2.3 FORMATION / ACCOMPAGNEMENT	33
2.3.1 LA FORMATION DES FAMILLES D'ACCUEIL	33
2.3.2 L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES D'ACCUEIL	34
2.3.3 FORMATION ET ACCOMPAGNEMENT DES PROFESSIONNEL-LES	37
2.4 COMMUNICATION / PARTICIPATION	40
2.4.1 APPROCHE STRATÉGIQUE ET PRATIQUES DE COMMUNICATION	40
2.4.2 RAPPORTS DE COLLABORATION	42
2.4.3 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES	43
2.4.4 LA PARTICIPATION DES ENFANTS AUX DÉCISIONS QUI LES CONCERNENT	44
3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	46
3.1 CONCLUSIONS	46
3.2 RECOMMANDATIONS	47
4. ANNEXES	51
4.1 ANNEXE 1 : IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES IES	51
4.2 ANNEXE 2 : ACTEURS ET DOSSIERS CONSULTÉS	53
4.3 ANNEXE 3 : NOMBRE D'ENFANTS EN FAH (2016-2020)	54
4.4 ANNEXE 4 : ÂGE DES ENFANTS PLACÉS EN FA (DÉBUT D'ACCUEIL)	55

ABBREVIATIONS ET ACRONYMES

AEMO	Action Éducative en Milieu Ouvert
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
ASAEF	Action et Soutien Ambulatoire à l'Enfant et sa Famille (programme développé par la <i>Fondation Carrefour</i>)
CDAS	Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales
CDE	Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant
CIDE	Centre interfacultaire en droits de l'enfant
COPMA	Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes
DEF	Département de l'éducation et de la famille
FA	Famille d'accueil (<i>terme regroupant différents types de familles d'accueil : famille d'accueil avec hébergement, famille d'accueil intrafamiliale, ...</i>)
FAH	Famille d'accueil avec hébergement
IES	Institution d'éducation spécialisée
MASE-STAE	Mesure d'accompagnement socio-éducatif au sein des structures d'accueil extrafamilial (pré- et parascolaire)
OPE	Office cantonal de protection de l'enfant
OSAE	Office des structures d'accueil extrafamilial et des institutions d'éducation spécialisée
SIAM	Service des institutions pour adultes et mineurs
SIFP	Suivi intensif famille et parentalité (programme développé par la <i>Croix-Rouge neuchâteloise</i>)
SPAJ	Service de protection de l'adulte et de la jeunesse
SPEJ	Dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse
STAE	Structures d'accueil extrafamilial (pré- et parascolaire)

1. INTRODUCTION

En janvier 2018, le Département de l'éducation et de la famille (ci-après DEF) du canton de Neuchâtel, par son Service de protection de l'enfant et de l'adulte (ci-après SPAJ) présente la réforme du dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse (ci-après SPEJ) aux partenaires. Cette réforme vise, entre janvier 2019 et janvier 2022, une réorganisation en profondeur du dispositif de protection de l'enfance dans le Canton de Neuchâtel. Conçue sous l'injonction du Conseil d'État neuchâtelois de réaliser une économie de trois millions de francs suisses, cette réforme cherche à atteindre aussi l'objectif de favoriser le maintien de l'enfant à domicile.

Le DEF s'est engagé à établir un bilan intermédiaire à la fin de l'année 2020 et, cherchant une appréciation et une analyse objective et neutre sur la réforme, confie ce mandat au Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE) de l'Université de Genève.

1.1 La « mesure 11 » : Réorganisation du dispositif cantonal de protection de l'enfant

Cette évaluation intermédiaire porte sur la onzième mesure du SPEJ ¹⁶, intitulée « Réorganisation du dispositif cantonal de protection de l'enfant », qui prévoit les actions suivantes : la **réduction d'une cinquantaine de places de l'offre résidentielle** dans les institutions d'éducation spécialisées (ci-après IES). La **diminution de places** dans les IES concerne d'une part les foyers pour les enfants de 0 à 6 et d'autre part les foyers pour adolescent sans internat scolaire ([Annexe 1](#)). Cette diminution de places est accompagnée par le développement de **prestations nouvelles** pour permettre aux jeunes de rester dans leurs familles ou, dans le cas où un placement hors foyer est nécessaire, pour bénéficier d'un accueil de type familial. Trois types de prestations sont particulièrement importantes pour compenser les diminutions de places prévues dans les IES :

¹⁶ Les autres 10 mesures sont : 1. Partenariats entre intervenants ; 2. Commission cantonale des établissements spécialisés pour enfants et adolescents ; 3. Cahier des charges des Conseils de fondation ; 4. Gestion du patrimoine des Fondations ; 5. Pensionnaires provenant d'autres cantons ; 6. Participation des représentants légaux ; 7. Financement des prestations ; 8. Surveillance des IES ; 9. Planification ; 10. Concept cantonal de soutien à la parentalité.

- La création de **nouvelles prestations ambulatoires** dans deux secteurs majeurs, à savoir l'accompagnement ambulatoire intensif et l'accompagnement ambulatoire en studio.
- Le **développement d'un réseau de familles d'accueil** pour les enfants ayant besoin d'un placement hors de leurs familles d'origine. Afin de maintenir la capacité d'accueil de l'ancien dispositif, le nombre de places en famille d'accueil avec hébergement (ci-après FAH¹⁷) est censé augmenter de 10 à 61.
- L'**intégration des enfants de 0-6 ans** ayant besoin d'un accueil de jour, **dans les structures d'accueil pré- et parascolaire** (ci-après STAE), impliquant au besoin une adaptation des ressources.

Tableau 1 : Dispositif actuel et projet de réforme (mesure 11 du SPEJ)

Dispositif actuel			Projet		Variation (en places)
Domaine	Catégorie d'âges	Nb de places	Catégorie d'âges	Nb de places	
FAH	0-18+ ans	10	0-18+ ans	61	+ 51
Petite enfance - externat	0-6 ans	14	0-4 ans	16	+ 2
Petite enfance - internat	0-6 ans	48	0-4 ans	16	- 32
Accueil famille	0-6 ans	7	↳ <small>Domaine Studios - externat</small>		- 7
Enfance et adolescence – internat sans école interne	6-16 ans	54	4-16 ans	54	+ 0
Enfance et adolescence – internat avec école interne	6-16 ans	71	4-16 ans	71	+ 0
Adolescence et jeunes adultes	16-18+ ans	62	16-18+ ans	36	- 26
Studios	16-18+ ans	29	16-18+ ans	41	+ 12
Accueil d'urgence	0-18 ans	16	0-18 ans	16	+ 0
Total		311		311	0

Au début de ce mandat (mai 2020), **l'état d'avancement de la réforme** est le suivant : 16 places en externat (Foyer de La Coccinelle) avaient été fermés en 2019, et la fusion de deux foyers pour adolescent-es, également en 2019, avait impliqué une diminution de 8 places. Mais l'essentiel des réductions de places dans les IES est encore attendu pour mi-2021, en particulier 32 sur 48 places en internat pour des enfants de 0-6 ans.

L'état d'avancement des mesures alternatives et complémentaires était alors mitigé. Les mesures ambulatoires intensives étaient opérantes depuis début 2019, 12 enfants étaient accueillis en FAH, tandis qu'un concept de prise en charge d'enfants dans des STAE peinait à se concrétiser.

¹⁷ Administrativement, les FAH se distinguent d'autres types de familles d'accueil, comme les familles d'accueil intrafamiliales (voir à ce sujet le point 2.2).

1.2 Méthodologie

Dans le cadre de ce bilan intermédiaire, la mesure 11 de la réforme SPEJ a fait l'objet d'une appréciation critique selon quatre **critères d'évaluation, convenus avec les mandant-es**¹⁸ :

1. *La pertinence de la mesure 11 en comparaison des standards internationaux et des besoins des enfants ;*
2. *L'opérationnalisation de la mesure, y compris son calendrier de mise en œuvre ;*
3. *La qualité de l'accompagnement et de la formation des collaborateurs et collaboratrices concernées, ainsi que des familles d'accueil ;*
4. *La qualité de la communication et de la participation.*

Le recherche a été réalisée **en trois étapes** : une première phase exploratoire (6 semaines, avril-juin 2020) a eu pour buts de définir le mandat, mener des recherches documentaires, concevoir la méthodologie, identifier les parties prenantes et développer les outils de collecte de données ; la deuxième étape « terrain » (sur 12 semaines, juin-août 2020) s'est concentrée sur le recueil de données (entretiens, dossiers d'enfants, documentation disponible sur la réforme) ; enfin, l'étape finale (13 semaines, septembre-décembre 2020) a été dédiée au traitement et à l'analyse des données, ainsi qu'à la rédaction de ce rapport intermédiaire.

L'approche et les méthodes de collecte et d'analyse des données ont été conçues en tenant compte des 4 critères d'évaluation convenus et de l'exigence formulée dans le mandat de « permettre aux collaboratrices et collaborateurs des partenaires impliqués d'exprimer leur avis sur la réforme ». L'équipe de recherche a eu recours à une approche mixte (qualitative et quantitative), comprenant trois **méthodes de collecte de données** :

1. La **conduite d'entretiens semi-directifs** avec les parties prenantes clés (55 entretiens, dont 49 professionnel-les). Les personnes rencontrées ont été sélectionnées selon trois critères : leur représentativité en fonction des différents types d'acteurs et actrices concerné-es par la réforme (une attention particulière a été portée sur l'inclusion, dans la mesure du possible, de toutes les parties prenantes) ; la diversité de leurs positionnements vis-à-vis de la réforme (dans le but de rendre audibles des voix favorables et des voix critiques) ; et enfin la pertinence de leur rôle dans la réforme (le degré d'implication des personnes rencontrées dans les processus de conception et de mise en œuvre de la réforme a été pris en compte).
2. La **consultation de dossiers** individuels dans les trois antennes de l'OPE neuchâtelois (63 dossiers). Trois types de dossiers, reflétant les principaux axes de changement de

¹⁸ Pendant la phase initiale, la portée des critères d'évaluation convenus dans le mandat a été élargie pour rendre compte d'enjeux qui sont apparus comme potentiellement saillants. Ainsi, ont été incluses à ce stade les familles d'accueil sous le critère d'accompagnement / formation, ainsi que la notion de participation sous le critère de communication.

la mesure 11, ont été choisis pour la consultation : les dossiers des enfants concernés par la fermeture du Foyer La Coccinelle ; ceux placés en famille d'accueil (FAH) ; et ceux ayant bénéficié d'un accompagnement ambulatoire intensif ou en studio. L'analyse s'est focalisée sur trois éléments : les processus décisionnels qui ont conduit à des mesures de protection ; l'enchaînement de différentes mesures dans les parcours des enfants ; et enfin l'implication (documentée) des enfants et de leurs parents.

3. La **conduite d'une recherche documentaire**, comprenant des documents internes et publiquement accessibles sur la réforme, informant en particulier sur le processus de conceptualisation et sur la phase initiale d'opérationnalisation.

Un tableau avec les acteurs et actrices institutionnel-les interviewé-es et les cas individuels analysés (à travers l'analyse de dossiers et des entretiens avec des familles d'accueil / de parents d'enfants) se trouve dans l'[Annexe 2](#).

L'ensemble des données récoltées à travers la recherche documentaire, la consultation de dossiers et les entretiens ont fait l'objet d'une **analyse thématique** et **d'analyses quantitatives** (statistiques descriptives). Les données issues des différentes méthodes de collecte de données ont été mises en perspective entre elles (cf. méthode de triangulation¹⁹), afin d'identifier les enjeux clés et d'assurer la validité des résultats.

Le passage de l'analyse à l'évaluation s'est effectué en priorité à travers le prisme des **Lignes directrices des Nations Unies relatives** à la protection de remplacement pour les enfants²⁰ (ci-après Lignes directrices). D'une part, elles représentent la référence absolue dans le domaine et font l'objet d'une activité soutenue de réflexion et d'échange d'expérience, au plan international et helvétique, pour favoriser leur mise en œuvre opérationnelle. D'autre part, l'évaluation de la mesure a bénéficié de l'appui de la littérature scientifique existante, grâce aux méta-analyses pour des tendances générales et à des études de cas pour une meilleure compréhension des processus plus subtils. Les analyses et les résultats ont été examinés par des expert-es (*peer-review*) internes et externes à l'Advisory Board.

La méthodologie choisie a permis de croiser différents corpus de données et d'évaluer le nouveau dispositif émergent, tant des points de vue d'une diversité de professionnel-les que de ceux des enfants et familles. L'inclusion de ces dernier-ères constitue cependant l'une des **limitations** de cette recherche : si l'analyse d'un nombre substantiel de dossiers a permis d'objectiver les changements en cours, une restitution du vécu des enfants et de leurs parents aurait nécessité de les impliquer personnellement. Le choix de ne pas le faire à grande échelle a été fait en début de la recherche, selon les trois considérations suivantes: les priorités découlant des critères d'évaluation (se situant principalement au niveau de la conception et

¹⁹ Olivier de Sardan, J.-P. (2008). La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique. Louvain-la-Neuve : Academia-Bruylant.

²⁰ Assemblée générale des Nations Unies (2009). Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants. Résolution A/RES/64/142.

des processus institutionnels de mise en œuvre) ; l'état d'avancement de la réforme (la majorité des réductions de places en IES auront lieu après ce bilan) ; et l'incertitude créée par la pandémie du Covid-19 au moment de la conception de la recherche (la prise de contact et l'établissement d'un rapport d'enquête basé sur la confiance avec des acteurs et actrices non-institutionnel-es aurait été rendue particulièrement difficile).

L'évaluation a été conceptualisée et effectuée conformément aux principes de la confidentialité, d'indépendance, d'impartialité et d'absence de conflit d'intérêts. Au cours de l'évaluation, les **précautions éthiques** suivantes ont été prises pour la collecte et la diffusion des données :

- Avant chaque entretien, les personnes contactées ont été informées de l'objectif de la recherche et son financement, de l'équipe de recherche et son affiliation institutionnelle, du caractère volontaire de la participation à un entretien, et des mesures prises pour assurer la confidentialité et la protection de données.
- Le consentement libre, préalable et éclairé des participant-es a été obtenu par la signature d'un formulaire.
- Lors de la retranscription, les données personnelles ont été anonymisées et / ou pseudonymisées, et n'ont été accessibles qu'aux membres de l'équipe de recherche.
- Le présent rapport utilise seulement les données anonymisées²¹. Quand des extraits d'entretien concernent des enfants, un langage inclusif est utilisé afin d'éviter qu'ils puissent être identifiés²².

Cette **recherche a été menée** principalement par M. Andreas von Känel (anthropologue), assisté par Mme Aude Saugy (assistante de recherche) et s'est déroulée sous la responsabilité du Prof. Philip D. Jaffé, co-fondateur et ancien directeur du Centre interdisciplinaire en droits de l'enfant (CIDE) de l'Université de Genève.

La recherche a également bénéficié durant quelques mois des contributions précieuses de trois stagiaires / auxiliaires de recherche : Anaïs Fatmi, Charlotte van Lotringen, Elisa Chervaz.

²¹ Cette précaution se reflète, dans ce Rapport, dans l'anonymisation des citations et dans une présentation minimale des cas individuels. Dans la mesure où ces choix entraînent une certaine simplification et décontextualisation, ils constituent une autre limitation méthodologique de ce bilan, limitation qui nous semble cependant justifiée par la nécessité de protéger les personnes (partenaires de recherche, enfants et famille concernées par des mesures de protection) et garantir la transmissibilité du rapport.

²² Conformément aux directives de l'Université de Genève, ce Rapport utilise un langage inclusif et épïcène. Par ailleurs, ce rapport privilégie la terminologie juridique de la CDE. Ainsi, de manière générale, on entend ici par « enfant » les personnes âgées de 0 à 18 ans.

1.3 Structure du rapport

Après ce rappel du contexte du mandat, des éléments clés de la mesure 11 du SPEJ et des choix méthodologiques opérés par l'équipe de recherche, les deux chapitres suivants constituent le cœur de ce Rapport : le **chapitre 2** présente les principaux résultats pour chacun des quatre critères d'évaluation fixés dans le mandat ; le **chapitre 3** reprend les principales conclusions pour déboucher sur des recommandations.

2. RÉSULTATS

Dans cette partie, les principaux résultats sont présentés, structurés selon les quatre critères d'évaluation prévus par le mandat :

- la pertinence de la mesure 11 en comparaison des standards internationaux et des besoins des enfants dans le **chapitre 2.1** ;
- l'opérationnalisation de la mesure 11 et son calendrier de mise en œuvre dans le **chapitre 2.2** ;
- la qualité de la formation et de l'accompagnement des professionnel-les et des familles d'accueil dans le **chapitre 2.3** ;
- la qualité de la communication et de la participation dans le **chapitre 2.4**.

2.1 Pertinence

Le SPEJ est une réforme ambitieuse et d'envergure qui vise à diversifier les alternatives au placement en IES dans un canton qui, historiquement, a misé sur le placement en IES, proposait peu de FAH, par ailleurs faiblement régulées, et offrait des prestations ambulatoires limitées.

- Dans quelle mesure les objectifs du SPEJ répondent-ils aux standards internationaux en matière de protection de remplacement et tiennent-ils compte de l'évidence apportée par des recherches scientifiques rigoureuses ?
- Dans quelle mesure répondent-ils aux besoins des enfants ? Est-ce que de nouveaux besoins ont émergé et devraient être pris en compte ?

2.1.1 La pertinence en comparaison aux standards internationaux

La mesure 11 du SPEJ **répond aux principes clés des Lignes directrices** relatives à la protection de remplacement pour les enfants²³ (ci-après Lignes directrices), qui accordent une priorité au maintien ou au retour de l'enfant auprès de sa famille et à la promotion de la protection parentale.

²³ Assemblée générale des Nations Unies (2009). *op. cit.*

En effet, les expert-es internationaux insistent sur le fait que, même si elle peut être appropriée pour répondre aux besoins de certains enfants, la prise en charge résidentielle (de petite taille²⁴) devrait être considérée uniquement « pour des raisons “positives”, [...] lorsque celle-ci représente la solution la plus adaptée à la situation et aux besoins de l’enfant en cause »²⁵. Dans son ensemble, le SPEJ peut alors être désigné comme un **projet visant à élargir l’éventail des services** à disposition des enfants et des familles, tout en réduisant le recours à des placements institutionnels.

Deux principes consacrés par les Lignes directrices permettent d’évaluer la pertinence de la mesure 11 selon les normes internationales. Le **principe de nécessité** « suppose de prévenir les situations et conditions pouvant conduire à envisager ou exiger une protection de remplacement »²⁶. Deux sous-mesures du SPEJ représentent une avancée importante en ce sens : la mise en place de prestations ambulatoires intensives favorisant l’accompagnement de familles en difficulté²⁷ d’une part, et l’amélioration de la prise en charge à proximité du milieu de vie dans les structures d’accueil extra-scolaires (ci-après STAE) du canton d’autre part.

Dans les situations où un placement hors de la famille d’origine est envisagé, le **principe du caractère approprié de la mesure** préconise de considérer qui « répondra au mieux aux besoins de l’enfant à ce moment-là »²⁸. Avec le développement d’un réseau de familles d’accueil, le SPEJ privilégie des solutions familiales, dont l’importance est soulignée par les Lignes directrices, promues inlassablement dans les prises de position du Comité des droits de l’enfant et spécifiquement réitérées dans les Observations finales que le Comité des droits de l’enfant a adressées à la Suisse²⁹. Dans la mesure où ce réseau peut être développé et sa qualité assurée, il représente un atout fondamental pour répondre aux besoins des enfants vulnérables de moins de trois ans³⁰. La création de studios indépendants contribue à cette diversification et permet de prendre en compte que, pour certains jeunes, des solutions autres

²⁴ Les Lignes directrices stipulent que les établissements doivent « être petits, être organisés autour des droits et besoins de l’enfant et offrir un cadre aussi proche que possible de celui d’une famille ou d’un petit groupe. » (Art. 122). Un groupe d’expert-es de l’UNICEF fournit une définition plus précise : « public or private, registered, non-family based arrangement, providing temporary care to a group of 4 to 6 children, staffed by highly trained, salaried carers, applying a key-worker system, with a high caregiver-to-child ratio that allows for individualized attention for each child, based on the professionally developed case plan, which takes into account the voice of the child” », UNICEF (2020). *The role of small-scale residential care for children in the transition from institutional- to community-based care and in the continuum of care in the Europe and Central Asia Region*. Geneva: UNICEF Europe and Central Asia Regional Office.

²⁵ Cantwell, N., Davidson, J., Elsley, S., Milligan, I., et Quinn, N. (2012). En marche vers la mise en œuvre des « Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants ». Royaume-Uni: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, p. 23.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ La mesure 10 du SPEJ, « concept cantonal de soutien à la parentalité », qui ne fait pas l’objet de ce bilan, représente également un renforcement de la prévention.

²⁸ Cantwell et al. (2012). *Op. cit.*

²⁹ Comité des droits de l’enfant (2015). Observations finales concernant les deuxième, troisième et quatrième rapports combinés de la Suisse, 26 février 2015. U.N. Doc. CRC/C/CHE/2-4, p. 11.

³⁰ Assemblée générale des Nations Unies (2009). *op cit.*, paragraphe 22 ; Browne, K. (2009), *The Risk of Harm to Young Children in Institutional Care*. London: Save the Children.

que l'accueil familial s'avèrent plus appropriées³¹. Le dispositif pourrait encore être enrichi par une offre de familles d'accueil professionnelles ou spécialisées³², ce qui permettrait de renforcer les solutions familiales pour une gamme encore plus grande d'enfants.

La mesure 11 est également cohérente avec le **développement scientifique** (littérature et expérimentations pratiques), qui indique qu'un placement ne devrait être considéré qu'en dernier ressort, ni persister dans le temps, ni être proposé aux enfants de moins de 3 ans, du fait du fort préjudice que cette mesure peut avoir sur leur développement³³ ; que les enfants dans les familles d'accueil tendent à avoir une meilleure expérience du placement, ainsi que moins de problèmes de comportements internalisés et externalisés que les enfants placés dans une institution classique³⁴ ; et que des programmes intensifs de « préservation familiale » tendent à réduire les placements hors famille d'origine³⁵, à condition qu'il s'agisse de familles à problèmes multiples plutôt que d'enfants victimes d'abus et de négligence³⁶.

La réforme a été demandée par le Conseil d'État avec l'objectif de **réaliser une économie de trois millions de francs**. Dans la mesure où la réforme est liée à des contraintes budgétaires, elle n'est pas totalement alignée avec les recommandations internationales ; en effet, celles-ci demandent d'éviter une diminution de ressources³⁷, tout en assurant une amélioration de la qualité des dispositifs, ce qui est assurément une gageure. La recherche scientifique suggère qu'une approche fondée sur la prévention et des solutions familiales peut entraîner des économies, même si une augmentation des coûts s'avère souvent nécessaire durant la phase de transition³⁸. Pour l'instant, ce n'est pas une diminution des coûts opérationnels pour le

³¹ UNICEF (2020), *op. cit.* ; Sinclair I. and Gibbs I. (1998). *Children's Homes: A Study in Diversity*. Chichester: Wiley. ; Barry M. (2001). *A Sense of purpose: care leavers' views and experiences of growing up*. Edinburgh: Save the Children.

³² En effet, en 2015, le Service des institutions pour adultes et mineurs (SIAM) finançait encore deux familles d'accueil professionnelles qui prenaient en charge 5 enfants dans le canton. Le choix de ne pas réintégrer des familles d'accueil professionnelles dans le nouveau dispositif n'a pas été expliqué lors de la présentation de la réforme ou lors des entretiens pour ce bilan, mais mériterait d'être reconsidéré.

³³ van IJzendoorn, M.H., Bakermans-Kranenburg, M.J., Duschinsky, R., *et al.* (2020)- Institutionalisation and deinstitutionalisation of children 1: a systematic and integrative review of evidence regarding effects on development. *The Lancet Psychiatry*, 7(8): 703-720.

³⁴ Li, D., Chng, G. S., and Chu, C. M. (2019). Comparing Long-Term Placement Outcomes of Residential and Family Foster Care: A Meta-Analysis. *Trauma, Violence, & Abuse*, 20(5): 653-664.

³⁵ Bezczky, Z., El-Banna, A., Kemp, A., Scourfield, J., Forrester, D., and Nurmatov, U. (2019). *Intensive Family Preservation Services to prevent out-of-home placement of children: a systematic review and meta-analysis*. London: What Works Centre for Children's Social Care.

³⁶ Al, C. M. W., Stams, G. J. J. M., Bek, M. S., Damen, E. M., Asscher, J. J., and van der Laan, P. H. (2012). A meta-analysis of intensive family preservation programs: Placement prevention and improvement of family functioning. *Children and Youth Services Review*, 34(8): 1472-1479.

³⁷ Les Lignes directrices de l'Union Européenne en matière de désinstitutionalisation soulignent qu'il est essentiel « de cadencier les fonds et de les réinvestir » et que « [I]es sommes doivent à tout le moins correspondre au montant qui était alloué pour chaque enfant placé en institution » Groupe européen d'experts sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité (2012), Lignes directrices européennes communes sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité, Bruxelles, p. 124.

³⁸ Costa M. (2013). A comparative European analysis of national experiences of children in alternative care, in: *Alternative forms of care for children without adequate family support: sharing good practices and positive experiences*, pp. 19-24. ChildONEurope Series 7. Florence: Instituto degli Innocenti.

dispositif neuchâtelois qui est constatée, mais plutôt un surcoût lié à la formation des professionnel-les et au développement des nouvelles mesures ambulatoires, ceci alors que plusieurs places en IES n'ont pas encore été supprimées. Le fait que l'impératif financier ne dicte pas toutes les phases de la réforme souligne la volonté du SPAJ et du DEF de mener une réforme conforme au principe fondamental de l'intérêt de l'enfant. Pour s'assurer que ce principe reste au cœur de la réforme et au-delà, l'évaluation et le suivi des besoins des enfants dans le dispositif seront essentiels.

2.1.2 L'évaluation des besoins individuels des enfants

La question de la pertinence se pose non seulement par rapport aux standards internationaux, aux travaux scientifiques, ou encore au principe de l'intérêt de l'enfant sur le plan théorique, mais également par rapport aux **besoins individuels de chaque enfant** et à la mise en place d'une méthodologie explicitement élaborée par le SPAJ pour les spécifier. Ceci est requis par le Comité des droits de l'enfant, qui souligne que l'impératif de l'intérêt supérieur de l'enfant implique des démarches précises et la participation de ce dernier³⁹. En particulier, le Comité déclare : « Le très bas âge de l'enfant ou sa situation de vulnérabilité (handicap ⁴⁰, appartenance à un groupe minoritaire, migrant, par exemple) ne le prive pas du droit d'exprimer ses vues ni ne réduit le poids à leur attribuer lors de la détermination de son intérêt supérieur »⁴¹. Pour la mesure 11, ceci n'a pas été fait de manière systématique. Si une paire de professionnel-les OPE-SPAJ a bien développé des premières propositions de projet de réforme en s'appuyant sur une connaissance assurément fine du dispositif existant de soutien et de protection du Canton, il s'avère cependant que les besoins des enfants n'ont pas été répertoriés individuellement (p.ex. par une revue des situations prises en charge par l'OPE ou par une étude externe) pour identifier le type et le nombre de prestations alternatives les plus pertinentes pour les enfants dans le canton⁴². Par ailleurs, aucune démarche spécifique n'a été conduite pour respecter le droit des enfants à être entendu et à participer aux décisions qui les concernaient. L'évaluation des besoins individuels peut donc être considérée comme un défaut dans la conceptualisation et l'exécution initiale du nouveau dispositif.

En 2020, l'OPE a procédé à une **revue systématique des situations des enfants entre 0-6 ans** en IES, dans le but de mettre à jour les besoins effectifs actuels et d'orienter les décisions de

³⁹ Comité des droits de l'enfant (2013). Observation générale no 14. Le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale, U.N. Doc. CRC/C/GC/14, paragraphes 46-54.

⁴⁰ Si le handicap relève de la compétence du Service d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte (SAHA), une certaine fluidité entre services est primordiale pour les cas où un enfant cumule les problématiques (handicap + besoin d'une FAH), le découpage en services pouvant constituer un obstacle significatif à aider certains enfants qui ont besoin de soutien dans différents domaines.

⁴¹ Comité des droits de l'enfant (2013). *op. cit.*, paragraphe 54.

⁴² Partant de l'hypothèse que des prestations autres que le placement en IES pourraient répondre aux besoins des enfants et de leurs parents, l'objectif aurait été de répertorier les enfants dans le dispositif, pour savoir combien pourraient retourner dans leurs familles d'origine avec un accompagnement intensif, combien bénéficieraient d'une situation en famille d'accueil, combien en famille d'accueil spécialisée / professionnelle, etc. Si une telle démarche a également ses limites car les besoins évoluent au fil du temps, elle aurait été toutefois plus centrée sur l'enfant et ses besoins spécifiques que la démarche ici adoptée.

pilotage. Les résultats de cet exercice confirment, sur le plan systémique, la pertinence du développement d'alternatives entrepris dans le cadre de la réforme ; en effet, pour environ un tiers des situations revues une solution hors institution semble envisageable⁴³. L'évaluation des besoins des enfants et leur authentique écoute effective (droit de participation) sont essentielles pour assurer l'adéquation du dispositif de protection aux normes internationales et pour justifier une réforme qui vise à mettre l'intérêt supérieur de l'enfant au centre de toutes les préoccupations. Si l'exercice de 2020 est bienvenu, il est néanmoins limité par rapport aux tranches d'âges des enfants évalués (les besoins des enfants et des jeunes au-dessus de 6 ans n'étant pas encore répertoriés), et du fait d'une l'approche basée uniquement sur les dossiers écrits, sans une implication minimale des enfants et de leur famille d'origine⁴⁴.

⁴³ Une confirmation définitive pourra être formulée lorsque les éléments quantitatifs provenant de l'OPE seront disponibles.

⁴⁴ Groupe européen d'experts sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité (2012), *op. cit.*, pp. 135.

2.2 Opérationnalisation

Ayant constaté la pertinence de la réforme, se pose la question de la manière dont elle est mise en œuvre, à travers un calendrier par des sous-mesures spécifiques et des modes de collaborations entre les divers acteurs et actrices. A ce sujet, un groupe d'expert-es souligne :

« Le grand défi consiste à garantir que le processus de désinstitutionalisation soit mené à bien dans le respect des droits des groupes d'usagers, qu'il réduise autant que possible les risques de préjudice et qu'il produise des résultats positifs pour toutes les personnes impliquées. Il s'agit de veiller à ce que les nouveaux systèmes de prise en charge et d'assistance respectent les droits, la dignité, les besoins et les souhaits de chaque personne et de sa famille ⁴⁵. »

Questions :

- Le calendrier prévu est-il adéquat / doit-il être adapté ?
- La mise-en-œuvre atteint-elle les objectifs fixés ?

2.2.1 Le calendrier

Si l'objectif de diversifier l'offre et de réduire des places en IES est en phase avec les Lignes directrices, la **cadence du remaniement du dispositif** devrait respecter d'une part les besoins des enfants actuellement dans le dispositif (besoins qui n'ont pas été entièrement répertoriés avant la réforme et ne le sont pas encore actuellement) et, d'autre part, les capacités et la qualité des alternatives en place et à disposition. Le DEF a posé les jalons pour que le SPEJ respecte le droit de l'enfant à voir son intérêt supérieur être une considération primordiale : pour preuve sa volonté de demander que le nouveau dispositif contienne un nombre de places identiques à l'actuel, que le calendrier soit souple pour respecter tant les enfants que les professionnel-es concerné-es, et que la situation de chaque enfant soit examinée à l'aune du projet pédagogique qui y est lié⁴⁶.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁶ Chancellerie d'État de Neuchâtel (2018). Conférence de presse concernant l'évolution du dispositif d'accueil de l'enfance et de la jeunesse, pp. 1.

Le **principe voulant que les nouvelles prestations soient prêtes et fonctionnelles** avant que des changements ne soient entamés⁴⁷, a été intégré dans le calendrier pour cette première phase : les nouvelles prestations ambulatoires intensives et l'accompagnement en studio ont bel et bien débuté début 2019, soit six mois avant les premières fermetures de places en internat ; le terrain pour le développement d'un réseau de familles d'accueil (FAH) a déjà été préparé avec un projet pilote entre 2016 et 2018, même si le nombre de FAH disponibles à accueillir de nouveaux enfants reste encore faible⁴⁸ ; enfin, pour pallier la réduction de places en externat, une sous-mesure spécifique a été anticipée (à savoir l'accueil en structure extrafamilial avec une mesure d'accompagnement socio-éducative).

Néanmoins, **l'expérience avec les premières réductions de places en IES** rappelle l'importance d'un calendrier prévoyant suffisamment de souplesse pour s'assurer que les alternatives soient immédiatement accessibles et efficaces⁴⁹. Ainsi, suite au processus de consolidation du concept de prise en charge des STAE qui a duré plus longtemps que prévu, plusieurs enfants du Foyer de La Coccinelle ont dû être accueillis de manière précipitée au Foyer de la Ruche. Si la fusion des foyers pour adolescent-es Géode et Corail (Fondation L'Enfant c'est la vie) n'a pas créé de difficultés, par contre le processus de fermeture de La Coccinelle a généré une incertitude prolongée pour certains enfants et leurs parents, ainsi que pour les professionnel-les qui les accompagnaient au quotidien (éducateurs et éducatrices de la Fondation L'Enfant c'est la vie) et qui étaient chargé-es de trouver des solutions pour ces bénéficiaires (impliquant des intervenant-es en protection de l'enfant de l'OPE).

Dans une stratégie de réduction de la prise en charge d'enfants dans des institutions, la cessation d'admissions sert à imposer une cadence et à éviter que le processus soit « reporté indéfiniment ». Néanmoins, comme le souligne un groupe européen d'expertes et d'experts, « il est impératif de veiller à ne pas introduire de moratoire complet sur les admissions tant que des services adéquats n'auront pas été établis pour les enfants qui ont vraiment besoin d'une prise en charge alternative. Les moratoires doivent donc être introduits progressivement et parallèlement à l'implantation de services de proximité »⁵⁰. Par rapport aux **changements prévus pour l'année 2021**, les informations à notre disposition indiquent d'une part que l'augmentation de la capacité d'accueil ambulatoire et dans les FAH, amorcée depuis 2018, ne suffit pas encore à compenser les réductions de places en IES prévues, et

⁴⁷ Mulheir, G., and Browne, K. (2007). *De-Institutionalising and Transforming Children's Services: A Guide To Good Practice*. UNICEF Better Care Network (in collaboration with EU/WHO). Birmingham: University of Birmingham Press.

⁴⁸ Le « retard » dans la mise en place du réseau de familles d'accueil, alternative principale au placement d'enfants en IES, a été exacerbé par la première vague de la pandémie de Covid-19, pendant laquelle le processus de recrutement a été suspendu.

⁴⁹ Le calendrier de fermeture a été déterminé par la Direction de la Fondation L'Enfant c'est la vie. Le choix de procéder à une première étape en 2019 repose sur une volonté du Conseil de Direction de cette fondation de se synchroniser avec le développement des nouvelles prestations ambulatoires intensives. Cependant, la responsabilité revient à l'État de s'assurer de l'existence et de l'accessibilité d'alternatives viables.

⁵⁰ Groupe européen d'experts sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité (2012). *op. cit.*, p. 79.

d'autre part que le calendrier gagnerait à être revu selon l'état d'avancement de la mesure 11. Cette proposition repose sur trois arguments :

- i. **La cible de 51 places supplémentaires en FAH** au terme de la réforme ne semble pas atteignable sur le court et moyen terme (actuellement le canton compte 11 places en FAH).

L'objectif de créer 51 nouvelles places en FAH a été formulé en vue de maintenir le nombre de places du dispositif : « Le nouveau dispositif contiendra un nombre de places identiques à l'actuel. Mais le curseur est déplacé. Ainsi ce sont toujours plus de 300 enfants qui seront accueillis, mais moins dans des institutions, plus dans des familles d'accueil et les soutiens seront renforcés en amont pour permettre aux familles de rester unies, pour permettre aux enfants de rester dans leur famille »⁵¹. Il s'agit là d'un indicateur de suivi quantitatif dont dépend la viabilité d'autres aspects de la réforme⁵².

Si le DEF a parfois choisi d'inclure différents types de familles d'accueil (ci-après FA) dans le calcul de ce chiffre (en particulier un nombre important de familles d'accueil intrafamiliales), nous ne pouvons que souligner l'importance d'une [énumération différenciée des types de FA](#) pour permettre un suivi transparent de cet indicateur. Les familles d'accueil intrafamiliales représentent bien une ressource importante pour le Canton et permettent à de nombreux enfants de grandir dans un milieu familial. Cependant, la forte augmentation du nombre des familles d'accueil de ce type⁵³ est due au processus de reconnaissance (toujours en cours) par l'État d'une forme d'accueil qui était auparavant tout aussi présente, mais invisible pour l'administration et donc non comptabilisée. Par rapport à l'objectif des 51 places en famille d'accueil, censées compenser en bonne partie les réductions de places en IES, les effets de la création d'une nouvelle catégorie administrative ne doivent pas, à notre sens, être confondus avec le développement de nouvelles places de FA. Selon les données que nous avons à disposition, c'est uniquement avec les familles d'accueil avec hébergement (FAH) qu'une capacité d'accueil supplémentaire a été développée depuis 2016.

- ii. Dans la pratique actuelle, **les prestations ambulatoires intensives ne se substituent pas encore** à un placement en IES.

Notre analyse de 13 parcours d'enfants accompagnés par une prestation ambulatoire intensive (*Figure 1*) permet de constater que ces prestations interviennent dans la plupart des cas suite à des situations de difficultés chroniques ou récurrentes ou suite à une urgence.

⁵¹ Chancellerie d'État de Neuchâtel (2018). Conférence de presse du 7 mai 2018 concernant l'évolution du dispositif d'accueil de l'enfance et de la jeunesse. Neuchâtel : Canton de Neuchâtel, p. 2.

⁵² Ceci est reconnu dès les premières réflexions d'adaptation du plan d'équipement du canton en 2017 : « Le développement des FA prend du temps ; seulement une fois le réseau y relatif créé, les placements dans les IES doivent s'interrompre là où un placement en FA s'avère réalisable ».

⁵³ Entre 2016 à 2020, le nombre d'enfants accueillis dans des FA intrafamiliales *autorisées* a augmenté de 2 à 24.

Cette **focalisation sur des enfants courant le risque d'une séparation** fait sens⁵⁴ et permettra à un certain nombre d'enfants de rester dans leurs familles d'origine.

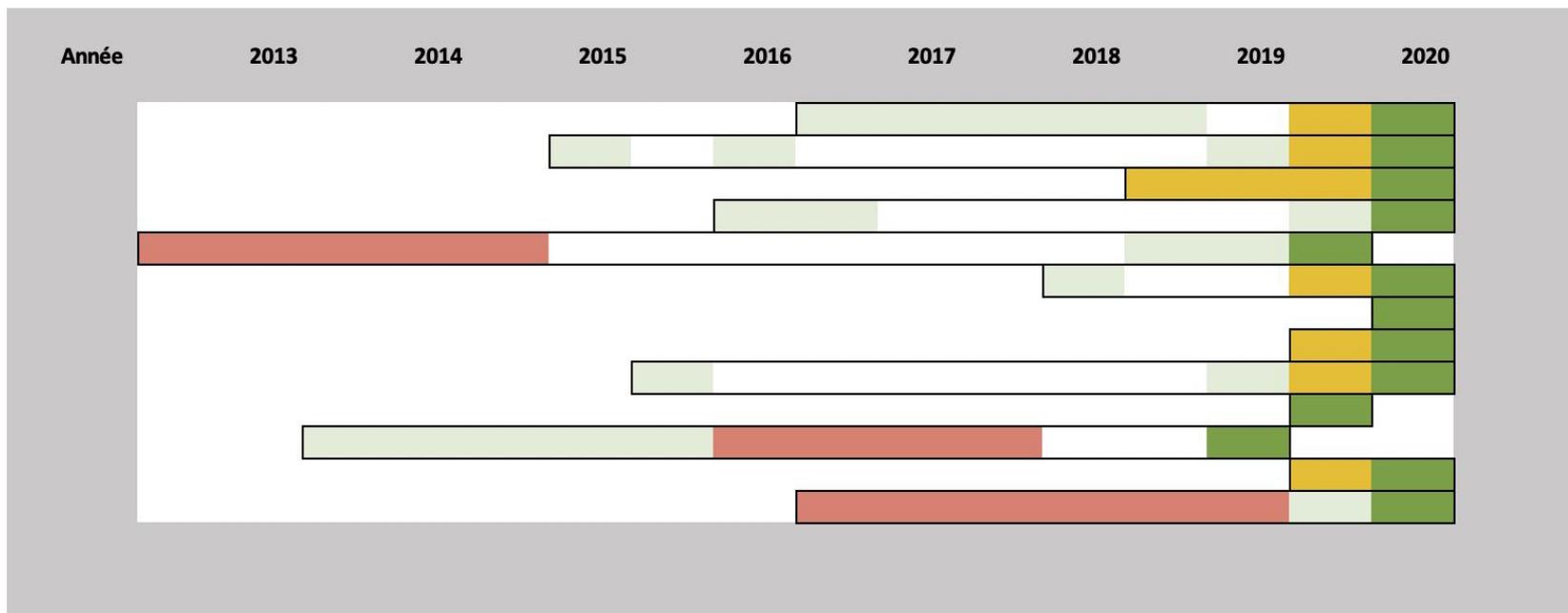
Néanmoins, ces prestations n'interviennent qu'**exceptionnellement pour mettre fin à des placements en IES**. Selon les statistiques élaborées par la Croix-Rouge neuchâteloise pour l'année 2019⁵⁵, sur 26 enfants suivis, seulement 2 enfants provenaient d'une IES (une tendance aussi reflétée dans notre échantillon qui comprend également la prestation de la Fondation Carrefour). Le manque d'un système efficace de suivi fait que la contribution des prestations ambulatoires intensives à la réduction des besoins de placement (p.ex. en accompagnant des familles suite à un placement d'urgence) est, à ce stade, encore incertaine⁵⁶.

⁵⁴ Bezeczky et al. (2019). *op. cit.*

⁵⁵ Lors du dernier bilan portant sur les mesures ambulatoires intensives en mai 2020, la Fondation Carrefour n'a pas communiqué de chiffres sur la provenance et la destination des enfants suivis par ses prestations.

⁵⁶ Concernant les parcours post-accompagnement, les données actuelles de la Croix-Rouge neuchâteloise permettent d'affirmer que, pour la grande majorité des cas, les enfants restent dans leur famille biologique immédiatement après une mesure ambulatoire intensive (7 sur 8 accompagnements conclus en 2019). Néanmoins, ce chiffre ne rend pas compte des parcours sur le long terme. Ce manque de données longitudinales est d'ailleurs reconnu par la Fondation Carrefour, la Croix-Rouge neuchâteloise, ainsi que l'OPE, qui soulignent que le suivi systématique de l'après-accompagnement intensif est pour eux une priorité. A ce propos, voir aussi les Lignes directrices qui soulignent : « Il est de la responsabilité de l'État ou des autorités compétentes à différents niveaux d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques coordonnées concernant les arrangements formels et informels de protection de privés de protection parentale. Ces politiques devraient se fonder sur des informations et des données statistiques solides » (2009, paragraphe 69).

Figure 1 : Parcours des enfants avec accompagnement ambulatoire intensif



- Mesure ambulatoire intensive
- Groupe d'accueil d'urgence / hôpital
- Suivi ambulatoire classique
- Foyer

- iii. Enfin, suite à la fermeture du Foyer La Coccinelle, l'analyse des dossiers d'enfants montre que, **dans certains cas, les STAE n'ont pas été considérées comme une réponse adéquate ou se sont avérées insuffisamment équipées** pour répondre aux besoins aigus de l'enfant placé⁵⁷. Si l'on peut être optimiste sur l'efficacité d'une mesure d'accompagnement socio-éducatif, alors il faudra mettre les ressources nécessaires à disposition des STAE pour assurer une prise en charge de qualité. En ce sens, les possibilités et limitations de cette nouvelle mesure méritent d'être suivies et analysées.

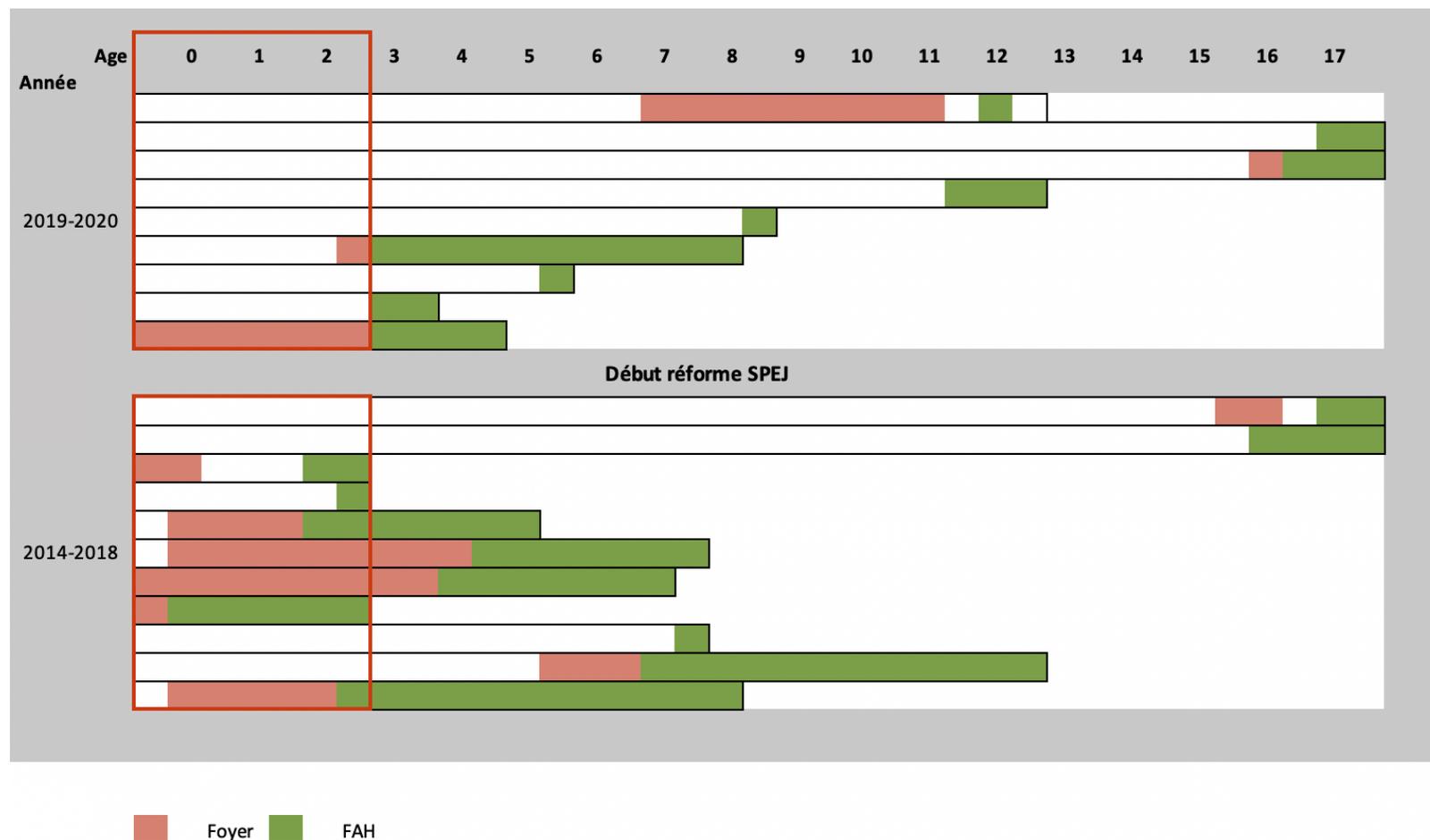
2.2.2 Petite enfance : un décalage entre objectifs et résultats ?

Comme évoqué ci-dessus dans l'évaluation de la pertinence du SPEJ, le développement d'alternatives familiales est particulièrement important pour la petite enfance et surtout pour les enfants de 0-3 ans. Si nous ne disposons pas de chiffres concernant le nombre d'enfants dans cette tranche d'âge séjournant actuellement dans les IES, l'analyse d'un échantillon des dossiers des enfants en famille d'accueil indique que la petite enfance ne jouit pas d'un accès privilégié à cette prestation (**Figure 2**, l'axe horizontal du diagramme représente l'âge de l'enfant)⁵⁸. Le croisement avec la liste complète des enfants accueillis dans une FA entre 2016 et 2020 (tous les types confondus), fournie par le SPAJ, confirme ce résultat ([Annexe 4](#)).

⁵⁷ Pour 3 enfants, les professionnel·les ont jugés qu'un accueil en STAE n'allait pas répondre à leurs besoins ou aux besoins de leurs parents. Pour un des enfants, un accueil en STAE a été interrompu car, selon la documentation dans son dossier, « [c]ette structure a été dépassée tant par les besoins de [l'enfant] que de ses parents. [F]orce est de constater que [l'enfant] n'arrive à évoluer dans une crèche classique, en raison de ses retards. Il-elle nécessite d'un accompagnement des gestes au quotidien et dans sa relation aux pairs ».

⁵⁸ L'échantillon est composé de tous les dossiers d'enfants actuellement placés en FAH, ainsi qu'une sélection aléatoire de dossiers d'enfants placés en FAH dans le passé.

Figure 2 : Parcours des enfants accueillis en FAH



La représentation graphique des parcours des enfants accueillis illustre que le placement en famille d'accueil ne débute **qu'exceptionnellement avant la fin de la troisième année de vie** (3 enfants sur 20). Si l'on considère uniquement la période de la mise en œuvre de la réforme, le résultat est encore plus frappant (sur 9 enfants placés en famille d'accueil, aucun n'est en-dessous de 3 ans). Ce constat devrait être affiné et expliqué. Outre le pôle très limité des FAH, une des logiques d'action sous-jacentes est liée à la temporalité des pratiques des intervenant-es en protection de l'enfance de l'OPE, comme l'illustre bien cet extrait d'entretien :

On a besoin de voir « est-ce que ces parents peuvent développer des compétences ou pas ? » et donc le temps où les parents peuvent développer des compétences ou pas. On a besoin d'un terrain neutre pour l'observer et ce terrain neutre, c'est aujourd'hui l'institution qui l'offre⁵⁹. Alors demain, ce n'est pas impossible qu'une famille d'accueil puisse l'offrir [un terrain neutre], mais c'est une famille d'accueil qui doit l'offrir tout en s'investissant et en étant prête à se désinvestir et ça, pour moi, c'est à construire alors que l'institution, elle, a l'habitude de faire ça. [...] Il nous faut en tout cas une année et demie à deux ans d'observations et après, il nous faut le temps de construire le projet. Quand je dis « le temps de construire », c'est le temps de le verbaliser entre nous les professionnels, c'est de le verbaliser aux parents biologiques, c'est de trouver la famille d'accueil, c'est de rassurer tout le monde et donc on est vite à 3 ans.

De manière plus générale, cet extrait d'entretien cristallise également un conflit entre l'intérêt des parents (leur donner le temps de construire un lien, de développer des compétences parentales) et l'intérêt des enfants (leur donner un cadre familial le plus tôt possible est favorable à leur développement). L'idée que les IES fournissent le « terrain neutre » nécessaire dans les premières années de vie pour l'observation et la construction d'un projet pour l'enfant semble être axée sur l'intérêt des parents, mais elle doit être comprise dans le contexte où l'intervenant-e estime que le réseau de familles d'accueil n'est pas, en l'état actuel, suffisamment équipé pour accompagner un tel processus.

⁵⁹ A ce propos, nous relevons que des placements mère-enfant se font aussi parfois dans des situations où les professionnel-les anticipent devoir placer l'enfant : « Alors des fois c'est des jeunes mamans qui viennent de la maternité et c'est tout un apprentissage de ce que c'est d'être maman et comment tisser les liens et des choses très pratiques. Et puis d'autres fois, avec d'autres problématiques où (...) on sait à l'avance que l'enfant va être placé, mais on donne au moins les premiers mois de vie, assez souvent des premiers mois avec les bébés, et voilà de tisser un bout de liens entre la mère et son enfant, en sachant que d'après la situation, c'est une toute minuscule chance que cette maman puisse partir avec son enfant ».

2.3 Formation / accompagnement

Le remaniement du dispositif de soutien et de protection de l'enfance et de la jeunesse implique des changements importants pour le personnel dans le secteur : un nombre important de professionnel-les dans les IES seront concerné-es par la réduction de places dans leurs institutions, tandis que les employé-es des prestations ambulatoires intensives s'approprient un nouveau concept d'accompagnement ; les professionnel-le-s des structures d'accueil extra-scolaires seront amené-es à travailler plus régulièrement avec des enfants placés par l'OPE ; et les intervenant-es en protection de l'enfant gèreront de nouvelles responsabilités, dans un dispositif en pleine transformation.

En même temps, l'accompagnement et la formation des familles d'accueil (non professionnelles) a émergé comme un enjeu central de la qualité du nouveau dispositif et de son évolution dans le temps, au-delà du présent bilan intermédiaire.

Questions :

- *Quelle est la qualité de la formation, de l'accompagnement et du suivi des familles d'accueil ?*
- *De même, quelles ressources en matière de formation et d'accompagnement sont à disposition du personnel concerné par la réforme ?*

2.3.1 La formation des familles d'accueil

Les Lignes directrices spécifient que les familles devraient « recevoir une formation adéquate et bénéficier du soutien de professionnels »⁶⁰. Avec une formation de base organisée par l'Association *Adoptons-Nous & Accueil familial*, étendue de trois à sept modules, ainsi que la mise en place de supervisions et de soirées thématiques répondant aux intérêts manifestés par les familles d'accueil, des **avancées importantes** ont été réalisées au sein du dispositif depuis 2018⁶¹. Les nouveaux modules de formation permettent de mieux aborder les spécificités de l'accueil familial par rapport à la question complexe, sensible et délicate de l'accueil d'un enfant sous toutes ses formes, surtout en accordant une place plus importante au fait que les FAH s'inscrivent dans un dispositif de protection complexe et qu'elles vont

⁶⁰ Assemblée générale des Nations Unies (2009). *Op. cit.*, paragraphe 102.

⁶¹ Ces avancées apparaissent d'autant plus prononcées lorsqu'on prend en compte l'accueil familial non-professionnel pre-2016, qui faisait alors partie du dispositif de protection sous des conditions peu lisibles. En 2016, le SPAJ a attribué des ressources financières à l'Association *Adoptons-nous & Accueil familial* pour soutenir les familles d'accueil du Canton. Cette Association, fondée en 2006 et qui offrait un soutien et des formations pour les personnes concernées par l'adoption, a donc élargi ses prestations en 2018 pour offrir des ateliers de préparation, des supervisions et des activités de soutien pour les familles d'accueil. La première formation de base, mise en place en 2018, était proposée sur trois soirées, deux fois dans l'année, et avait été élaborée sur la base des ateliers de pré-adoption de l'Association

devoir affronter un certain nombre de difficultés, ce qui a été renforcé non seulement à travers l'orientation des thématiques, mais également par l'inclusion active du personnel provenant des divers offices du SPAJ et des IES pour animer les séances.

Au moment de ce bilan, l'on note **deux obstacles à cette formation** : d'une part son accessibilité, car pour pour l'instant, elle est destinée aux FAH et non pas aux autres types de familles d'accueil, et d'autre part le focus thématique de la formation de base, privilégiant l'enfance au détriment de la jeunesse (certaines familles qui accueillent des adolescent-es évoquent ainsi que les défis spécifiques de ce groupe d'âge ne sont pas suffisamment abordés). Le SPAJ prévoit néanmoins des changements circonstanciés. Ainsi, pour 2021, sont prévues : trois soirées spécifiques pour des FAH accueillant des adolescent-es ainsi que trois soirées spécifiques sur l'accueil intrafamilial. Cette différenciation de l'offre selon les différentes situations d'accueil est un développement supplémentaire encourageant dans le domaine de l'accueil familial⁶².

Si la fréquentation de la formation est vivement encouragée par les professionnel-les entourant les familles, elle n'est pas obligatoire et, dans la pratique, tous les parents d'accueil n'y participent pas. Il en est de même pour les autres prestations proposées par l'Association *Adoptons-Nous & Accueil Familial*, telle que la supervision, qui restent fondées sur la base du volontariat, une situation critiquée par certain-es des professionnel-le-s interviewé-es. Les familles d'accueil se situent dans un **champ de tension entre volontarisme de leur part et attentes de la part du réseau** de professionnel-les de se soumettre non seulement à un dispositif de contrôle et au travail en réseau (obligatoire), mais aussi à un dispositif de formation et de supervision (volontaire). Si l'on peut regretter que toutes les personnes ne suivent pas les formations proposées, la recherche dans ce domaine indique que le caractère non-professionnel des familles d'accueil n'a pas d'incidence sur la réussite de l'accueil tant que leurs capacités et ressources sont en adéquation avec les besoins des enfants. Les aspects centraux pour la réussite de l'accueil sont alors l'*indication* et le *matching* ainsi qu'une *mise en réseau* rapide lorsque des besoins spécifiques deviennent apparents⁶³.

2.3.2 L'accompagnement des familles d'accueil

Sur la base de notre recherche et de notre analyse des processus en jeu autour des familles d'accueil, nous soulignons trois points qui mériteraient d'être examinés de plus près :

⁶² Informations que nous avons obtenues en décembre 2020 et qui restent à confirmer.

⁶³ Gassmann, Y. (2009). *Pflegeeltern und ihre Pflegekinder. Empirische Analysen von Entwicklungsverläufen und Ressourcen im Beziehungsgeflecht*. Münster/New York/München/Berlin: Waxmann Verlag, pp. 310.

i. Recrutement

Comment communiquer pour faire en sorte que de nouvelles familles s'intéressent à accueillir un/des enfant-s ou jeunes, tout en s'assurant que seules les personnes avec de « bonnes » motivations soient finalement autorisées ? Dans le contexte du SPEJ où le développement d'un réseau de familles d'accueil paraît urgent, où certains supports de promotion, produits dans le cadre de la campagne de recrutement, n'échappent pas à la romantisation de l'accueil familial, des voix critiques insistent d'autant plus sur une procédure de sélection rigoureuse.

Les professionnel-les de l'OSAE, disponibles pour des rendez-vous téléphoniques et présents individuels avec des familles intéressées, fournissent un travail important pour aider les personnes à exprimer des attentes réalistes par rapport à l'accueil familial :

Je préfère être sincère dès le début. Je veux dire, on ne va pas faire peur, mais expliquer tout ce que c'est quand même. Si c'est pour juste gonfler les chiffres et pour plein de familles, c'est tout fragile, ça ne sert à rien, donc je parle de l'importance du projet dans lequel ils seront. Mais franchement c'est assez facile, soit c'est des gens qui sont conscients que c'est lourd et qui sont conscients dans quoi ils vont (...), soit c'est des gens qui se font une fausse idée du projet et il suffit qu'on en parle un peu et on n'est pas étonné que ça ne rappelle pas après.

Cette posture professionnelle qui souligne l'importance de mettre rapidement en garde les familles est compréhensible et éthique. Cependant, il ne peut être exclu qu'elle induise un triage au début de la démarche et réduise l'opportunité pour certaines familles de s'approprier ce rôle de manière progressive.

ii. Transmission d'informations

Il ressort de manière explicite que, dans la pratique, les professionnel-les opèrent des choix par rapport au type d'informations à partager sur l'enfant ou le/la jeune, informations qui doivent permettre à une famille d'accueil de se projeter dans la réalisation du placement. À titre d'illustration, un-e intervenant-e de l'OPE explique :

J'aime dire que je ne leur dis pas tout mais que je ne leur cache rien, c'est-à-dire je leur donne les informations nécessaires aux trois premiers mois, après je suis d'accord de leur en donner d'autres. Mais je ne vais pas leur donner le dossier de l'enfant avant qu'ils l'accueillent, parce qu'ils doivent accueillir l'enfant et pas accueillir un dossier. Pour moi c'est important de leur donner suffisamment d'informations pour savoir dans quoi ils s'engagent, mais pas trop non plus parce que sinon on va nourrir que la tête et quand ils vont rencontrer l'enfant, ils vont le rencontrer avec la tête au lieu de le rencontrer avec le cœur.

Plusieurs familles d'accueil font état de n'avoir reçu, de la part de l'intervenant-e en protection de l'enfance, que des informations incomplètes sur la situation des enfants ou des jeunes. En effet, comme un-e professionnel-le de l'OSAE constate :

[Il arrive que les familles d'accueil aient] l'impression qu'on ne leur a pas dit des choses, car ils se disent que ce n'est pas possible que cet enfant n'avait pas un TDAH avant en institution, donc ils font des demandes pour avoir le dossier de l'enfant quand il était en institution. Ils cherchent des réponses.

Or, la transmission de l'information aussi complète et objective que possible, avant l'accueil, est un des facteurs clés pour établir un lien de confiance⁶⁴ et pour favoriser l'engagement à long terme des familles d'accueil⁶⁵. Comme l'illustre le courriel d'une famille d'accueil adressé à un-e intervenant-e de l'OPE, la perception d'un manque de transparence peut être particulièrement déstabilisante :

Nous sommes très très mécontents des informations qui nous ont été transmises avant que nous acceptions [l'enfant] chez nous. Nous nous disons : « qu'est-ce que nous allons encore apprendre de son passé ? » [...]. Au fil des mois, nous apprenons des problématiques de [l'enfant], qui nous "tombent dessus". Elles nous seraient également "tombées dessus" en le sachant par avance, mais on aurait pu se "préparer" et surtout, prendre une décision sur l'accueil de [l'enfant] en connaissance de cause, ce qui n'a pas été le cas. Nous sommes fâchés en lien avec les non-informations que nous avons eues avant d'accueillir [l'enfant]. A ce jour, nous ne remettons pas en cause la suite du placement de [l'enfant] dans notre famille.

Il est essentiel non seulement clarifier, au sein du SPAJ et avec les professionnel·les, quel(s) type(s) d'informations transmettre, dans quelle(s) situation(s) et à quel(s) moment(s), mais également d'explicitier la procédure avec les FAH au moment de la préparation. Dans une telle procédure, une évaluation complète des besoins des enfants et des jeunes est ici une condition préalable⁶⁶.

iii. Soutien

L'accompagnement des familles d'accueil par une même personne référente à l'OSAE tout au long du processus de placement (enquête sociale, transition, suivi) assure la continuité et sert de base à une relation de confiance entre famille et professionnel·le, élément clé d'un suivi réussi. Cependant, l'analyse des dossiers et des entretiens menés au cours de notre recherche suggèrent que, dans certaines situations, le soutien de familles d'accueil en difficulté n'a pas pu être accordé dans des délais utiles.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Macgregor, T.E., Rodger, S. Cummings, A.L. and Leschied, A.W. (2006). The needs of foster parents: A qualitative study of motivation, support, and retention. *Qualitative Social Work*, 5(3): 351-368.

⁶⁶ Les Lignes directrices spécifient au sujet des familles d'accueil: « L'autorité ou agence compétente devrait mettre en place un système pour évaluer les besoins des enfants et les mettre en rapport avec les capacités et les ressources des familles d'accueil potentielles et pour préparer toutes les personnes concernées au placement, et former le personnel à l'utilisation de ce système. » Assemblée générale des Nations Unies (2010). *Op. cit.*, paragraphe 118.

Par ailleurs, certaines familles souhaiteraient que les modalités d'accès à différents types de soutien soient communiquées à l'avance et, en cas de besoin, facilitées. Elles expriment un sentiment d'abandon qui rappelle les craintes de « déprofessionnalisation » formulées par des acteurs critiques de la mise en œuvre de la réforme⁶⁷. Pour « faire face à la complexification des situations de vie auxquelles sont confrontés les jeunes et leur famille »⁶⁸, le soutien aux familles d'accueil doit être solide, durable et clairement établi pour garantir le bien-être des enfants, des jeunes et des familles d'accueil impliquées, et prévenir autant qu'il se peut des échecs des mesures de protection de remplacement.

2.3.3 Formation et accompagnement des professionnel-les

Le remaniement du dispositif de soutien et de protection implique des changements importants pour de nombreux professionnel-les dans des IES, les nouvelles prestations ambulatoires intensives, les structures d'accueil extrascolaires et au sein du SPAJ même. Les inquiétudes des professionnel-les liées à ces transformations sont importantes et méritent de l'attention en soi, mais il s'agit aussi d'éviter que les perturbations dans le vécu des professionnel-les n'affectent par ricochet les enfants, les jeunes et les familles qui sont, elles, déjà vulnérables et susceptibles d'être encore plus fragilisées. Pour cette raison, la formation et l'accompagnement des professionnel-les sont plus que nécessaires.

Il va au-delà du cadre de ce bilan de fournir une analyse approfondie à ce sujet, mais on peut constater la mise en place de dispositifs d'accompagnement et de formation pertinents à différents niveaux :

- i. Afin de soutenir le personnel des deux Fondations (*Fondation l'enfant c'est la vie* et *Sombaille Jeunesse-Jeanne Antide*) principalement touchées par la **diminution du nombre de places dans les IES, plusieurs types d'accompagnement** ont été mis en place par ces entités, mais également par le Canton :
 - Le Canton de Neuchâtel a débloqué un budget pour la formation des professionnel-les des IES afin de favoriser l'employabilité des personnes touchées par cette réforme⁶⁹.
 - À la suite d'une proposition du Canton, les partenaires ont créé une bourse d'emplois commune, accessible à l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices concerné-es par les réductions de places.

⁶⁷ AEDE BEJUNE et al. (2020). Rapport sur la réforme de la politique de l'enfance dans le canton de Neuchâtel à l'attention des député.e.s du Grand Conseil. Regards croisés sur le nouveau dispositif. [Rapport non publié], p. 17.

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ 23 personnes de la Fondation L'enfant c'est la vie et trois personnes de la Fondation Sombaille Jeunesse-Jeanne Antide ont bénéficié de cette aide.

- Au sein de la Fondation *L'enfant c'est la vie*, le Conseil de fondation a également pris le temps de rencontrer le personnel, et la direction du Foyer de La Coccinelle s'est impliquée à travers des « coachings individuels »⁷⁰.
- ii. Pour les **professionnel-les qui délivrent de nouvelles prestations ambulatoires intensives, différentes formations de base et continues** ont été mises en place par les prestataires (la *Croix-Rouge neuchâteloise* avec le programme SIFP et la *Fondation Carrefour* avec les programmes ASAEF et La Batoude). Plusieurs aspects indiquent un cadre institutionnel favorisant la qualité et la poursuite d'objectifs de l'intervention ambulatoire⁷¹ :
- Les thématiques abordées dans les formations continues sont variées et liées aux compétences requises dans le travail interdisciplinaire (p.ex. : au SIFP, des formations sur la communication, ou encore sur la délégation des responsabilités sont proposées) et aux spécificités des profils des jeunes suivis (p. ex. : pour l'accompagnement des jeunes en studio à *La Batoude*, une formation est dédiée au processus psychologique de l'attachement et ses vicissitudes).
 - Les prestations récemment conceptualisées, s'inspirant souvent de modèles d'autres cantons / pays⁷², font l'objet d'une réflexion continue au sein du réseau et doivent continuer à être ajustées et adaptées aux réalités neuchâteloises.
- iii. Le SPAJ a reconnu le besoin de **renforcement des structures d'accueil extrascolaires (STAE)**, appelées à jouer un rôle plus important dans la prise en charge d'enfants auparavant accueillis en externat dans des établissements spécialisés. Les modalités pratiques sont formalisées dans un concept de prise en charge.
- iv. Les **intervenant-es en protection de l'enfant (OPE)** jouent un rôle clé dans le dispositif de soutien et de protection et sont à la croisée de différents changements

⁷⁰ 11 professionnel-les ont été ré-engagé-es dans la même IES, 6 ont trouvé un emploi dans une autre entité du dispositif (autre IES, ambulatoire ou canton). Par contre, 4 personnes n'ont pas trouvé d'emploi à ce jour et pour 5 personnes, la suite n'est pas connue, ce qui indique que les efforts en termes d'accompagnement des professionnel-les concerné-es par les fermetures à venir doivent être maintenus, voire développés. En plus, l'une des fondations concernées observe en décembre 2020 que les contrats de travail de durée maximale avec échéance au 31 juillet 2021 engendrent « *un mouvement plus important au sein du personnel ces derniers mois, certains collaborateurs et certaines collaboratrices ayant saisi l'opportunité d'un contrat plus pérenne au sein d'un autre établissement, cantonal mais également extra-cantonal* ».

⁷¹ Messmer, H., Fellmann, L., Wetzler, M. und Käch, O. (2019). Sozialpädagogische Familienhilfe im Spiegel der Forschung. Bestandsaufnahme und Ausblick. *Neue Praxis*, 1: 37-53.

⁷² Du Tessin pour l'accompagnement en studio (« La Batoude »), du Québec pour l'Action et Soutien Ambulatoire à l'Enfant et sa Famille (ASAEF).

en lien avec la réforme SPEJ. Le personnel pourrait être mieux accompagné, à deux égards en particulier :

- La surcharge de travail, exacerbée par la réforme⁷³.
- Les pratiques et critères d'indication : le développement de nouvelles prestations et la réduction de places dans les IES neuchâtelaises a des implications pour le rôle des intervenant-es en protection de l'enfant, y compris lors de l'indication, qui devra être orientée plus souvent vers d'autres solutions. Dans ce contexte, une consolidation des seuils de risque justifiant un placement hors familles / des mesures spécifiques, et ceci en particulier pour les enfants en-dessous de 3 ans paraît essentielle.

⁷³ Une confirmation définitive pourra être formulée lorsque les éléments quantitatifs provenant de l'OPE seront disponibles. L'analyse qualitative suggère que tant les nouvelles prestations (ambulatoire intensif, familles d'accueil) comme certains processus liés à la réforme (p.ex. exercices de mise à jour des besoins des enfants dans les IES) tendent vers l'exigence d'un investissement plus important de la part des intervenant-es de l'OPE : « [Q]ue j'aie 1 ou 10 situations avec [une IES], le travail est le même parce qu'une fois j'ai noué une relation de confiance avec le directeur de [cette IES] et l'équipe éducative, on peut se dire les choses rapidement, je sais à quoi ils sont attentifs et ils savent à quoi je suis attentif. La famille d'accueil, c'est à chaque fois une nouvelle famille d'accueil et donc ça prend du temps de faire connaissance. Pour 10 situations j'ai besoin de 10 familles d'accueil, pour 10 enfants je pourrais avoir qu'une institution. Et donc ça demande de l'énergie. (Intervenant-e en protection de l'enfant, OPE) »

2.4 Communication / participation

Dans le contexte d'une réforme présentant des enjeux importants pour le paysage institutionnel neuchâtelois et impliquant une diversité d'acteurs et actrices institutionnelles, un rôle clé revient à la communication, comme le suggèrent les Lignes directrices de l'Union Européenne :

La résistance du personnel du milieu institutionnel vis-à-vis de la fermeture sera probablement l'un des obstacles principaux à surmonter lors de la transition vers des services de proximité. Cela dit, une bonne communication et la mobilisation du personnel à différents stades de la transition peuvent contribuer à réduire les réticences et à garantir que les performances des travailleurs ne se dégradent pas pendant le processus de fermeture. L'expérience a montré que même les personnes qui risquent d'être licenciées ont tendance à coopérer si le processus est bien géré⁷⁴.

Questions :

- *Quelle est la qualité de la communication et des échanges à l'interne du SPAJ et auprès des partenaires externes ?*
- *Quelle est la portée et la qualité de la participation aux diverses étapes de la mesure 11 et aux différents niveaux du dispositif ?*

2.4.1 Approche stratégique et pratiques de communication

Le DEF a consenti des efforts très importants pour communiquer le contenu du projet SPEJ à l'ensemble de ses partenaires, une fois que ses contours ont été clairement établis et il s'est également mobilisé pour fournir des clarifications là où cela s'est avéré nécessaire. Par ailleurs, le bilan intermédiaire mené par le CIDE en 2020 s'inscrit dans le souci de la part du DEF de répondre aux questions soulevées par la réforme, en mobilisant un regard externe neutre et critique.

Si en 2018 certain-es professionnel-les étaient opposé-es à la réforme, les données recueillies au cours de notre recherche permettent de constater dans l'ensemble une nette transformation dans les attitudes. Les personnes interviewées – incluant des voix critiques – s'accordent sur l'analyse d'un dispositif jusqu'alors offrant trop peu d'alternatives aux placements en IES, ainsi que sur la pertinence de l'objectif de permettre aux enfants de grandir dans un milieu familial lorsque cela correspond à leur intérêt, et soutiennent la création de

⁷⁴ Groupe européen d'experts sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité (2012). *Op. cit.*, p. 182.

nouvelles prestations dans ce but. Cette adhésion à l'ambition d'une diversification de l'offre doit d'emblée être considérée comme un franc succès au niveau de la communication menée.

Cependant, certains signes indiquent une **communication qui pourrait être encore renforcée**. Ceux-ci sont apparents autour de l'opposition à propos, d'une part, de l'injonction de fermer des places en IES alors que l'existence d'alternatives correspondantes aux besoins de chaque enfant n'est à ce jour pas suffisamment démontrée et, d'autre part, des modalités pratiques, telles que les conditions cadres nécessaires pour permettre aux familles d'accueil et aux structures extra-scolaires de prendre en charge des enfants de manière optimale (à noter toutefois que ces conditions-cadres ont été significativement améliorées au cours de l'année 2020) .

Dans la **communication externe**, nous constatons les éléments suivants :

- i. Par rapport à la **précision** de l'information : une certaine inconsistance et imprécision sur le nombre de familles d'accueil communiqué contribue, parmi un certain nombre d'acteurs et d'actrices, à générer une incertitude relative au planning, aux avancées et à la suite de la réforme.
- ii. Par rapport à la **qualité** de la communication : dans l'ensemble, peu de canaux formels existent pour permettre aux professionnel-les du terrain de soumettre leurs commentaires et recevoir de la part du SPAJ des réponses à leurs préoccupations. En effet, les échanges formels ont un caractère parfois unilatéral (durant les grandes séances pas assez de temps n'est planifié pour permettre aux professionnel-les de poser des questions ; le travail fourni par des partenaires lors de la consultation en 2018 n'a pas obtenu des retours formels de la part du SPAJ).
- iii. Une communication active **adressée aux cadres dirigeants des différents partenaires** a eu lieu à différents moments, mais la bonne transmission de l'information au sein de chaque entité n'a pas pu être assurée. Nous considérons que le SPAJ et ses partenaires ont une responsabilité partagée à ce sujet et qu'une meilleure entente peut être trouvée sur la répartition des rôles relatifs à la communication des informations auprès des professionnel-les du terrain.
- iv. S'agissant de la **communication grand public**, celle-ci a été menée presque exclusivement par le Canton, alors que les divers prestataires de l'ambulatoire intensif et de l'accueil familial auraient également eu un rôle à jouer pour favoriser un discours public nuancé.

Par ailleurs, sur la base des informations recueillies, nous restituons ici que plusieurs professionnel-les ont signalé que la communication à **l'interne** du SPAJ était insuffisante, comme cela a été le cas au sein de l'OPE où certain-es intervenant-es en protection de l'enfant ne possédaient alors qu'une connaissance limitée des implications de la mesure 11 pour les

secteurs concernés. Ces imperfections dans la communication à l'externe et à l'interne ont participé à la perception par les partenaires d'une image d'un Service de protection de l'adulte et de la jeunesse moins rassurant qu'idéalement souhaité durant cette période de réforme.

2.4.2 Rapports de collaboration

De manière générale, les nouvelles exigences du SPEJ devraient se traduire par des **rapports de collaboration** dont certains ne sont pas encore entièrement établis à satisfaction :

- i. Entre les professionnel-les (IES, OPE) et les FAH : si cette collaboration est souvent constructive, il reste que plusieurs FAH constatent un **décalage entre l'idéal d'un partenariat et l'expérience d'asymétrie** avant et pendant l'accueil. Cette expérience d'asymétrie se décline pour ces familles dans le sentiment de ne pas être entendues lorsqu'elles signalent des dysfonctionnements structurels et de ne pas être prises au sérieux lorsqu'elles sont amenées à collaborer avec des professionnel-les du réseau. Si certain-es professionnel-les partagent ces observations, d'autres soulignent à leur tour les difficultés de collaborer avec des acteurs et actrices non-professionnel-les qui ne partagent pas les mêmes grilles de lecture et les mêmes attentes. Cette collaboration complexe et nécessaire entre les FAH et les professionnel-les reste à consolider. Des efforts en ce sens ont été entrepris et sont en cours, comme le montrent les séances réunissant la direction du SPAJ et les chef-fes de l'OPE et de l'OSAE, mais aussi l'inclusion de professionnel-les IES et d'intervenant-es de l'OPE lors de la formations des familles d'accueil.
- ii. Entre les conseillers et conseillères éducatives (OSAE) et les intervenant-es en protection de l'enfant (OPE) : les professionnel-les de l'OSAE sont parfois exclus des réseaux des FAH. En plus, lorsqu'une famille d'accueil a besoin de soutien, le ou la conseillère éducatrice ne peut pas mettre en place le soutien directement car une demande doit être adressée à l'OPE, ce qui prend parfois un temps considérable. La **nécessité de clarifier les rôles de chacun-e** dans une collaboration encore assez récente a été reconnue par l'OPE et l'OSAE et un protocole de collaboration en cours d'élaboration devrait contribuer à atteindre cet objectif.
- iii. Entre l'OPE et les structures extrascolaires (STAE) : la collaboration est **parfois vécue comme asymétrique** par les STAE (manque de communication sur la situation d'un enfant placé par l'OPE). Le concept de prise en charge MASE-STAE élaboré dans le cadre de la réforme promet de clarifier et structurer le flux d'information entre les deux acteurs⁷⁵.

⁷⁵ A noter que le manque de communication est également relevé par les écoles.

2.4.3 Implication des parties prenantes

Les Lignes directrices de l'Union Européenne soulignent qu'« [i]l ne sera possible de développer une bonne stratégie et un plan d'action approprié, tenant compte des besoins et des aspirations des individus et offrant une réponse coordonnée entre différents secteurs, qu'avec la participation de toutes les parties prenantes »⁷⁶. Si le cadre de la réforme a été conceptualisé à l'interne du DEF, des représentant-es des partenaires (directeurs et directrices, présidentes et présidents des organisations partenaires, responsables d'équipes des IES, ainsi qu'un nombre limité d'autres professionnel-les choisi-es par la direction du SPAJ) ont ensuite joué un rôle important dans la mise en œuvre de certaines sous-mesures (p.ex. la conceptualisation des nouvelles prestations ambulatoires, telles l'accompagnement en studio ou l'élaboration du concept de prise en charge MASE-STAE). Les **possibilités de façonner la mesure 11 ont ainsi inévitablement varié selon la position et l'affiliation institutionnelle**, ce qui explique en partie pourquoi elle a été perçue de manière différenciée selon les personnes rencontrées, certaines la percevant comme une « imposition », tandis que d'autres y ont vu un processus « créatif ».

Si la critique parfois exprimée d'une « non-implication » des personnes du terrain peut être nuancée, il reste qu'un certain nombre d'acteurs et actrices n'ont **pas été suffisamment invité-es à participer** en amont de la réforme, puis dans son opérationnalisation⁷⁷. Il s'agit notamment : d'intervenant-es en protection de l'enfant et des professionnel-les prestataires de services dont certain-es se sont exprimé-es dans le cadre d'assemblées organisées par le collectif *Prends soin de mon doudou* ; mais aussi de familles d'accueil, pour qui des moments de feedback sont certes prévus, mais qui ne se sont pas toujours senties entendues⁷⁸ ; et finalement des enfants, des jeunes et leurs parents.

Dans l'idéal, si une approche imparfaitement participative offre la possibilité *a priori* de gagner du temps, elle s'avère contre-productive lorsque l'objet est sensible sur le plan social et politique, qu'il implique des remaniements d'emplois et qu'il touche des pratiques anciennes. Une telle approche **rend en effet l'appropriation du processus par toutes les personnes concernées difficile**. Ainsi, si l'implication des différentes parties prenantes à toutes les étapes assure « que les documents politiques reflètent les besoins et les intérêts réels des principaux intéressés »⁷⁹, elle permet également à la réforme de se pérenniser dans le temps.

⁷⁶ Groupe européen d'experts sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité (2012). *Op. cit.*, p. 72.

⁷⁷ Les communes ont été exclues dans un premier temps, mais ont été associées au processus d'opérationnalisation une fois que leur importance pour des changements dans le secteur de l'accueil pré- et parascolaire a été reconnu.

⁷⁸ Pour les familles d'accueil, les Lignes directrices (2009) prévoient spécifiquement que « [I]es personnes à qui des enfants ont été confiés devraient avoir la possibilité, au sein des agences de placement et des autres systèmes s'occupant des enfants privés de protection parentale, d'être écoutées et d'influer sur les politiques » (paragraphe 120).

⁷⁹ Groupe européen d'experts sur la transition des soins en institution vers les soins de proximité (2012). *Op. cit.*, pp. 72.

2.4.4 La participation des enfants aux décisions qui les concernent

Au moment de ce bilan, relativement peu d'enfants et de familles ont vécu des transitions directement liées à la réforme. Les **processus de transition** que nous avons reconstitué à travers l'analyse d'un échantillon de dossiers et d'entretiens (d'un externat vers une crèche, d'un internat vers une famille d'accueil), mettent en évidence plusieurs exemples de grande diligence de la part des professionnel·les. Celles-ci et ceux-ci consultent les enfants à différents moments de leurs parcours à propos des décisions qui les affectent, conformément à l'importance, accordée dans les Lignes directrices, de « conduire des consultations portant sur toutes les prises de décisions relatives à l'environnement de la prise en charge, tout au long du placement et avant de quitter le système de prise en charge »⁸⁰.

D'autres situations illustrent néanmoins que cela n'est pas toujours le cas, et que la communication avec des enfants autour de changements peut s'avérer délicate, voire difficile. Ainsi, dans plusieurs situations, des enfants ont vécu des changements de leur environnement dus à une modification de la prise en charge **sans être associé-es au processus décisionnel**. Vivre des ruptures, notamment en familles d'accueil, est délicat et les professionnel·les peuvent alors choisir de ne pas impliquer l'enfant, afin de le « protéger ». Un·e intervenant·e de l'OPE, discutant la situation d'une famille d'accueil qui a décidé de mettre un terme à l'accueil après plusieurs années, explique pourquoi l'enfant concerné n'a été informé que plusieurs semaines après que la décision finale ait été prise :

J'ai réfléchi avec les gens de l'AEMO et la famille d'accueil, et là pour moi c'était une première. On n'a pas d'autres exemples dans le canton, pour savoir comment on communique [cela], et on a essayé de faire au mieux. Peut-être on aurait pu se permettre de l'avancer un peu, même si on n'avait pas [encore une nouvelle famille d'accueil], mais notre idée c'était de se dire : on le communique à l'enfant quand les choses peuvent se faire. Tant que les choses ne peuvent pas se faire, on ne va pas communiquer, on ne va pas créer de l'agitation inutile.

Si cette logique d'action – préserver l'ignorance de l'enfant et le protéger ainsi d'« agitation inutile » – est bienveillante, elle ne prend pas en compte le **droit de l'enfant d'être impliqué et de participer** dans les décisions qui le concernent⁸¹. De plus, cette stratégie n'atteint pas nécessairement son objectif, comme l'illustre l'observation rapportée dans un dossier par un·e professionnel·le de l'AEMO au domicile de cette même famille d'accueil (pendant la période où le réseau professionnel et la famille d'accueil sont au courant de la décision, mais l'enfant ne l'est pas) :

[N]ous nous sommes rendu-es au domicile de la famille d'accueil afin de rencontrer [l'enfant] et [sa mère d'accueil], comme à notre habitude, dans le but de faire des jeux

⁸⁰ Cantwell, N. et al. (2012). *Op. cit.*, p. 27.

⁸¹ Comité des droits de l'enfant (2009). Observation générale no 12. Le droit de l'enfant d'être entendu, U.N. Doc. CRC/GC/12.

afin de poursuivre la construction de la relation avec nous. Pour la première fois depuis le début de suivi, [l'enfant] a été très agité-e et ce dès le début de l'entretien. [L'enfant] a fait preuve d'une logorrhée verbale avec quelques stéréotypies et un volume sonore inadéquat, d'une hyperactivité motrice, de comportements dérangeants, de difficultés dans les conduites sociales et le respect de l'autre. [L'enfant] a également longuement testé les limites de chacun-e et a fait preuve, pour la première fois, de tricherie lorsqu'il/elle perdait à un jeu, au point où nous avons dû recadrer en menaçant de mettre un terme au jeu s'il/elle continuait d'agir de la sorte. Enfin, lors de notre départ, [l'enfant] s'est physiquement accroché à la main de [mon/ma collègue], ne voulant plus 'la lui rendre' et restait collé-e à lui/elle. Bref, tout ça pour dire, que nous l'avons senti-e pas bien du tout, désorganisé-e, angoissé-e et en insécurité. (...) [N]ous nous faisons du souci quant à l'état psycho-affectif de [l'enfant], à ce qu'il/elle sait et à comment il/elle va pouvoir accueillir ce qui l'attend.

Ayant documenté d'autres exemples d'enfants qui réagissent fortement à des projets de changements auxquels ils ne sont pas ou pas suffisamment associés⁸², les pratiques de communication autour de ces moments clés, mais aussi l'accompagnement des personnes affectées (parents biologiques ou parents d'accueil) méritent d'être réexaminées de manière constructive, à la fois sous forme de clarification des pratiques professionnelles, mais également via un perfectionnement de connaissances (p.ex. dans le domaine des droits de l'enfant) ou sous la forme de supervisions ciblées⁸³.

⁸² Ainsi, un autre enfant interviewé dans le cadre de cette étude raconte également que sa famille d'accueil a décidé d'arrêter l'accueil sans qu'il/elle en soit informé-e ou impliqué-e avant le jour de la séparation. De même, dans le domaine de la petite enfance, un parent constate une régression chez son enfant qui « refait des crises » dans les semaines où les professionnel-les évoquent la fin de l'accueil en externat au profit d'une crèche : « chaque matin il/elle pleurait, c'était affreux ».

⁸³ La pertinence d'un tel accompagnement n'est non seulement suggérée par nos analyses, mais aussi par la recherche plus large au sujet de la protection de l'enfance dans le contexte Suisse, qui montre qu'en dépit d'un mouvement vers des approches plus participatifs et « child-centric », on observe qu'en Suisse les pratiques restent davantage « family-centric ». Schnurr, S. (2016). Child removal proceedings in Switzerland. In Burns, K., Pösö, T., and Skivenes, M. (eds.). *Child Welfare Removals by the State: A Cross-Country Analysis of Decision-Making Systems*, pp. 117–145. Oxford and New York: Oxford University Press.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Sur la base des résultats présentés dans la section précédente, un bilan concis répondant aux questions d'évaluation est fourni ci-dessous. Il est suivi de sept recommandations sur la manière dont le SPAJ pourrait, en étroite collaboration avec ses institutions partenaires, agir pour tirer parti de cette analyse.

3.1 Conclusions

La mesure 11 du SPEJ entreprend des mesures concrètes et concertées pour élargir l'éventail des services afin de favoriser le maintien d'un enfant dans sa famille d'origine, et ceci avec une attention particulière pour les enfants de 0-3 ans. Elle répond ainsi aux deux principes clés consacrés dans les Lignes directrices (principe de nécessité et principe du caractère approprié de la mesure) et est cohérente avec le développement scientifique dans le champ de la protection de l'enfance. Le fait que la réforme soit née de contraintes budgétaires n'entre pas inévitablement en conflit avec ces objectifs, mais constitue une tension latente qu'il convient de suivre attentivement dans la suite et au-delà de cette réforme. Si la pertinence de la mesure 11 par rapport aux standards internationaux est avérée, elle reste incertaine par rapport à la prise en compte des besoins des enfants dans le dispositif. En effet, dans la pratique, les besoins individuels n'ont jusqu'ici pas été répertoriés de manière systématique, alors que ceci permettrait d'identifier le type et le nombre de prestations alternatives les plus pertinentes pour les enfants concernés dans le canton.

Considérant l'état d'avancement, l'évolution récente et le fonctionnement concret des différentes sous-mesures, le calendrier prévu apparaît comme étant trop court. Supposant que les besoins restent constants, notre appréciation repose sur les indices suivants : le manque de places en familles d'accueil ; le fait que les mesures ambulatoires intensives ne se substituent pas directement à des placements en IES ; et pour s'assurer d'une prise en charge de qualité dans les STAE, plus de recul et le suivi régulier de cette mesure sont souhaitables.

S'il est trop tôt pour évaluer les résultats de cette réforme, ce bilan est opportun pour proposer des pistes de réflexions. Concernant les objectifs à atteindre pour les enfants entre 0-3 ans, l'analyse indique que les enfants de cette tranche d'âge ne jouissent pas encore d'un accès privilégié à des solutions familiales. La mesure dans laquelle cette donnée résulte de

pratiques professionnelles sédimentées (indication privilégiant les IES) ou simplement d'un manque d'alternatives familiales viables reste à déterminer.

Les développements dans le domaine de la formation et de l'accompagnement des familles d'accueil sont prometteurs et se caractérisent par l'approfondissement et la diversification de l'offre de formation et d'accompagnement, répondant ainsi mieux aux situations d'accueil spécifiques de différentes FAH, mais aussi d'autres types de FA. Si, par rapport à certaines critiques, nous ne considérons pas le statut non-professionnel des FAH comme problématique tant que l'indication en prend dûment compte, nous relevons néanmoins encore des lacunes dans le domaine de la transmission de l'information et du soutien accordé aux familles d'accueil. Une piste de réflexion plus exploratoire concerne la communication entourant toutes les étapes du processus de recrutement. En effet, le rôle des personnes chargées du recrutement mériterait d'être clarifié selon les objectifs stratégiques divergents (recruter un grand nombre de familles d'accueil en peu de temps ; opérer rapidement un tri selon les intentions, motivations et compétences supposées des personnes intéressées). Enfin, alors qu'une attention importante est portée à la plupart des professionnel·les affecté·es par les remaniements du dispositif, des mesures concrètes pour permettre aux intervenant·es en protection de l'enfant d'œuvrer pleinement pour une réforme réussie n'ont pas encore été mises en place. Les données à notre disposition indiquent qu'outre de nouveaux types de collaboration, la réforme entraîne pour l'OPE une augmentation de la charge de travail de nouveaux défis pour l'indication.

La communication et la collaboration entre des offices du SPAJ, ainsi qu'entre le SPAJ et des partenaires externes, ont, par moment, été caractérisées par un manque de clarté (tant au niveau de l'information transmise qu'au niveau de la répartition des rôles), ainsi que par des rapports asymétriques, peu réciproques et peu participatifs, autant d'éléments qui affaiblissent *in fine* l'efficacité du dispositif. Enfin, si l'enfant a le droit d'être impliqué et de participer dans les processus décisionnels qui le concernent, la mise en œuvre de ce droit peine encore à s'imposer.

3.2 Recommandations

Recommandation 1 : Évaluation des besoins

Évaluer les besoins des enfants actuellement dans le dispositif, y compris pour les tranches d'âge autres que 0-6 ans.

Accorder une place plus importante au respect du droit de l'enfant à voir son intérêt supérieur être pris en compte de manière primordiale, en mettant en place une évaluation précise de ses besoins, notamment à travers une écoute individuelle qui respecte le droit de chaque enfant d'être entendu (élément constitutif de leur intérêt supérieur).

Recommandation 2 : Participation

Inclure en complément de la Recommandation 1 un mécanisme spécifique pour entendre et faire participer les enfants, dans une approche respectueuse des enfants, avec des personnes formées et des dispositifs adaptés au recueil de leurs opinions.

Renforcer l'expression et la participation des autres parties prenantes sur le remaniement du dispositif et / ou des mesures individuelles, avant tout en incluant systématiquement et régulièrement les personnes suivantes : les professionnel-les qui s'estiment jusqu'ici peu entendu-es, les familles d'accueil, les parents.

Recommandation 3 : Calendrier

Revoir le calendrier selon les besoins et l'offre actuels et projetés (selon les informations à disposition des auteur-es, les fermetures des IES devraient être reportées). La cadence de la réforme devrait se décider selon l'atteinte des objectifs fixés, plutôt que par rapport à une date précise et devrait rester souple en suivant l'évolution du rapport entre offre et besoins.

Tenir compte du principe de base selon lequel aucune place ne sera fermée tant que des alternatives ne seront pas disponibles, en spécifiant les conditions nécessaires à la poursuite des prochaines étapes dans le calendrier,

Recommandation 4 : Suivi et évaluation des mesures

Affiner, en complément de la Recommandation 3, le système de suivi – tant qualitatif que quantitatif – des différentes mesures afin de faciliter le pilotage de la réforme et l'adaptation des mesures aux besoins émergents. Inclure de manière systématique, en complément des Recommandations 2 et 6, des évaluations de satisfaction pour les enfants et leur famille, ainsi que pour les familles d'accueil.

Recommandation 5 : Diversification de l'offre

Mettre en place un pôle de FAH professionnelles / spécialisées afin de faire bénéficier d'un cadre familial les enfants qui présentent des difficultés du comportement, ont subi des traumatismes ou sont en situations de handicap et pour qui un retour en famille n'est pas possible. Pour ces familles, l'évaluation, la préparation et les services de soutien devraient être spécifiques.

Identifier les raisons pour lesquelles les enfants de moins de 3 ans ne jouissent pas actuellement d'un accès privilégié aux familles d'accueil et développer des aménagements à l'accueil en FAH qui soient compatibles avec le maintien du lien avec la famille d'origine.

Recommandation 6 : Conditions cadres favorables pour les familles d'accueil

Renforcer les acquis des dernières années dans le domaine des familles d'accueil pour continuer à créer des conditions cadres favorables au recrutement de nouvelles familles d'accueil et à leur investissement à long terme :

- Recrutement : s'assurer que les pratiques de communication entre OSAE et familles intéressées à un stade initial permettent de transmettre progressivement des outils pour devenir FAH.
- Matching : assurer l'évaluation des besoins de l'enfant complète et veiller à une transmission transparente des informations aux familles d'accueil.
- Soutien : (i) élaborer une procédure clairement établie et simplifiée entre l'OPE et l'OSAE pour déclencher une prestation ambulatoire rapide pour tout type de FA ; (ii) répertorier les services de soutien spécifiques, au niveau cantonal pouvant être directement accessibles aux FA et pris en charge par le SPAJ; (iii) étudier le soutien à la création d'une association pour les FAH pour favoriser le soutien entre pairs (et pour soutenir le travail de promotion) ; (iv) renforcer l'accompagnement de la transition des jeunes à la majorité⁸⁴ .

Recommandation 7 : Communication

- *À l'interne du SPAJ* : renforcer la transmission de l'information entre les différents offices du SPAJ et s'assurer de manière répétée, et au besoin de manière redondante, que les professionnel-les de l'OPE sont au courant de l'actualité autour de la réforme et de l'évolution du nombre de places en IES.
- *À l'externe du SPAJ* : renforcer les relations publiques avec les partenaires en leur répondant de manière plus proactive. Garantir une plus grande précision en communiquant clairement au sujet des différents types de familles d'accueil inclus dans les statistiques officielles.
- Utiliser les médias de manière plus active, afin de communiquer autour des différentes nouvelles prestations mises en place. Sur la page internet dédiée à la réforme,

⁸⁴ Assemblée générale des Nations Unies (2009). *Op cit.*, paragraphe 133.

informer au fur et à mesure des objectifs atteints ou révisés et mettre à disposition des informations, incluant certaines références et résultats issus de la présente recherche.

4. ANNEXES

4.1 Annexe 1 : Impact de la réforme sur les IES

Tableau 2 : La Fondation Sombaille Jeunesse-Jeanne Antide et impact de la réforme SPEJ

Prestation	Description	Population	Capacité d'accueil	Réforme SPEJ
Foyer 0-6 ans	Foyer (internat)	0-6 ans	24 enfants	Suppression de 16 places
Point rencontre – point échange	Lieu d'accueil permettant à des familles d'exercer leur droit de visite		55 familles	Elargissement des Points rencontres/échanges à toutes les fins de semaines
Accueil Parent-Enfant	Lieu d'hébergement qui propose l'accompagnement d'un parent et de son(ses) enfant(s) à court terme	-	3 studios	Suppression de l'accueil mère enfants
Foyer 6-11 ans (groupe des primaires)	Foyer (internat)	6-11 ans	9 places	Aucun changement
Foyer 11-16 ans (groupe des secondaire)	Foyer (internat)	11-12 à 16 ans	9 places	Aucun changement
Maison d'Apprentis (internat)	Foyer (internat)	15 à 22 ans	10 places	Diminution de 2 places
Maison d'Apprentis (Studio)	Studio choisi par le jeune et dont le bail à loyer est établi au nom de la Fondation.	Pensionnaires de la Maison d'Apprentis	6 places	Aucun changement
Accueil d'Urgence	Accueil immédiatement tout enfant dont la situation nécessite une prise en charge rapide et temporaire.	6 à 18 ans	8 places	Elargissement de l'accueil d'urgence aux enfants âgée entre 0-6 ans
Maison des jeunes	Accueil des jeunes en formation ou exerçant une activité régulière	15 à 25 ans	33 places	Diminution de 23 places

Tableau 3 : La Fondation L'Enfant c'est la vie et impact de la réforme SPEJ

Prestation	Description	Population	Capacité d'accueil	Réforme SPEJ
La Ruche	Foyer (internat)	0 à 7 ans	24 enfants	Suppression de 16 places en 2021
Point rencontre	Lieu d'accueil permettant à des familles d'exercer leur droit de visite	0-15 ans	60 familles	Augmentation en 2021
Coccinelle	Externat	0-6 ans	14 places	Fermeture en 2019 du foyer et création de 16 places dans des STAE ordinaires
Maison d'enfants de Belmont	Foyer (internat)	7-15 ans	36 enfants	Aucun changement
Groupe d'Accueil et d'Urgence (GAU)	Accueil d'enfant nécessitant une prise en charge immédiate ou pour une période d'observation déterminée	6-18 ans	8 enfants	Elargissement de l'accueil d'urgence aux enfants âgée entre 0-6 ans en 2019
Corail	Foyer (internat) pour des jeunes hommes	15 à 18 ans	6 places (+ des places en studio externe)	Fusion des deux foyers dans un nouveau foyer nommer l'Interface pour les 15 à 18 ans (foyer mixte avec une capacité d'accueil de 8 jeunes en internat et 6 jeunes en studio) en 2019
Géode	Foyer (internat) pour des jeunes femmes	15 à 18 ans	6 places (+ des places en studio externe)	
Accueil Famille	Met à disposition de familles en difficulté, des appartements et un encadrement socio-éducatif personnalisé pour une période de 3 à 18 mois, voire plus.	-	5 appartements	Suppression de la prestation en 2021

4.2 Annexe 2 : Acteurs et dossiers consultés

Tableau 4 : Professionnel-le-s consulté-e-s par acteur institutionnel et fonction

Acteur	Directions / chefs de service / d'office	Prof. terrain	Total
SPAJ + DEF	3	-	3
OPE	1	8	9
OSAE + AA	2	2	4
IES	6	3	9
Ambulatoire	2	6	8
APEA	-	3	3
Groupes de travail	-	2	2
CNPea	-	1	1
Pédiatres	-	1	1
Ecoles / ANEDES	1	-	1
Communes	2	-	2
Crèches	2	1	3
OPA	1	-	1
ANMEA	1	-	1
Syndicats	1	-	1
Total	22	27	49

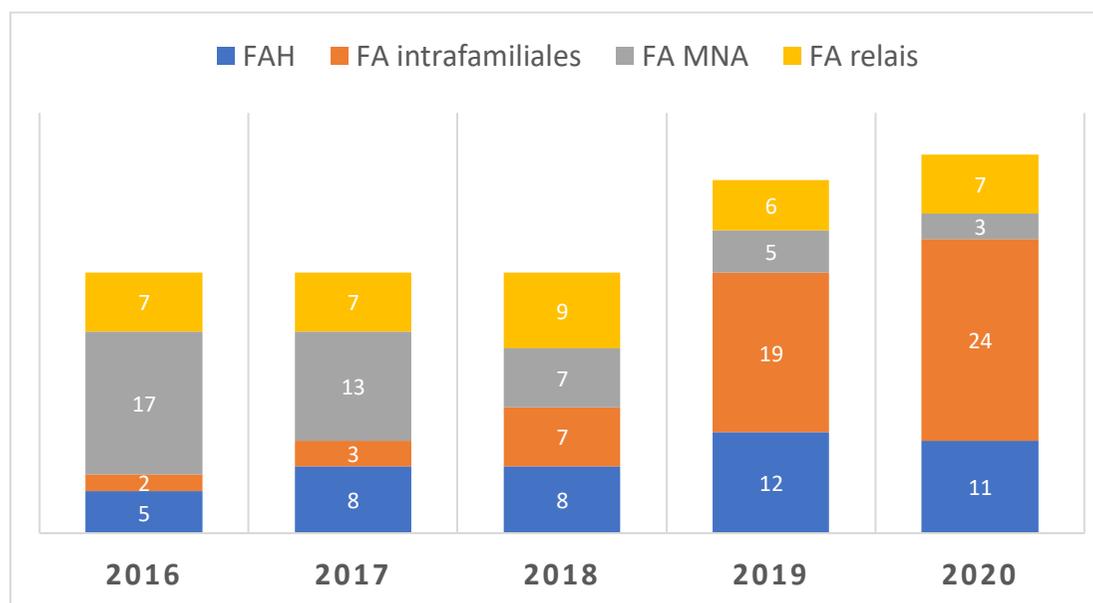
Tableau 5 : Cas individuels : consultation de dossiers et familles interviewées

Cas individuels	Dossiers	Familles	Total
IES	15	1	16
Ambulatoire	19	1 ⁸⁵	20
Familles d'accueil	29	4	33
Total	63	6	71

⁸⁵ 4 Familles ont été contactées, mais seulement un entretien téléphonique a pu avoir lieu.

4.3 Annexe 3 : Nombre d'enfants en FAH (2016-2020)

Tableau 6 : Évolution du nombre d'enfants accueillis par type de famille d'accueil⁸⁶



⁸⁶ **FAH** : famille qui offre un accueil avec hébergement sur du court, moyen ou long terme. La famille n'a pas de lien de parenté avec l'enfant ; **FA intrafamiliale** : famille accueillant un enfant apparenté ; **FA MNA** : famille accueillant un-e requérant-e d'asile mineur non-accompagné-e ; **FA relais** : Famille accueillant un enfant certains weekends et / ou une partie des vacances scolaires.

4.4 Annexe 4 : Âge des enfants placés en FA (début d'accueil)

Tableau 7 : Répartition des enfants accueillis en famille d'accueil (tous types) selon l'âge au début de l'accueil

Age début placement	< 3 ans	3-6 ans	6-9 ans	9-12 ans	12-15 ans	15 ans et plus	Total
Nombre total	6 7.32%	10 12.20%	14 17.07%	18 21.95%	19 23.17%	15 18.29%	82 100.00%
En cours	6 11.76%	7 13.73%	8 15.69%	16 31.37%	8 15.69%	6 11.76%	51 100.00%
Fini	0 0.00%	3 9.68%	6 19.35%	2 6.45%	11 35.48%	9 29.03%	31 100.00%