

**Berner Fachhochschule
Soziale Arbeit**

Certificate of Advanced Studies (CAS)
Kindesschutz vom Juni 2021 bis Mai 2022

Abschlussarbeit

**La surveillance de la qualité de la prise en charge
institutionnelle dans un contexte de placement extra-familial.
Le cas du Canton du Tessin**

Autor/in: Jessica Pierobon

E-Mail: jessica.pierobon@students.bfh.ch

Gutachterin: Prof. Dr. Andrea Hauri

Abgabedatum: 06. April 2022

Abstract

En 2020, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) ont élaboré les Recommandations relatives au placement extra-familial, établissant des standards minimaux de qualité dans le but consolider les droits et la participation des enfants placés. En matière de surveillance des institutions, la CDAS et la COPMA recommandent aux cantons d'adopter et de développer des lignes directrices cantonales. Par l'analyse du processus de surveillance de la prise en charge institutionnelle des enfants placés au Tessin, la recherche se pose la question de savoir dans quelle mesure des lignes directrices basées sur les Standards Quality4Children peuvent améliorer la procédure de surveillance.

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) haben im Jahr 2020 Empfehlungen zur ausserfamiliären Unterbringung erarbeitet, die minimale Qualitätsstandards festlegen, um die Rechte und die Partizipation der platzierten Kinder zu festigen. Bezüglich der Aufsicht von Einrichtungen empfehlen die SODK und die KOKES den Kantonen, kantonale Richtlinien auszuarbeiten und weiterzuentwickeln. Durch die Analyse des Aufsichtsprozesses von Einrichtungen im Tessin stellt sich die Forschung die Frage, inwieweit Richtlinien, die auf den Quality4Children-Standards basieren, den Aufsichtsprozess verbessern können.

Nel 2020, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e la Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) hanno elaborato le Raccomandazioni sul collocamento extra-familiare, stabilendo degli standard qualitativi minimi per rafforzare i diritti dell'infanzia e la partecipazione dei minori collocati. Riguardo alla vigilanza degli istituti, la CDAS e la COPMA raccomandano ai cantoni di adottare e sviluppare delle linee guida cantonali. Analizzando il processo di vigilanza dei Centri Educativi per Minorenni in Ticino, la ricerca si chiede in che misura le linee guida basate sugli standard di Quality4Children possano migliorare il processo di vigilanza.

Table des Matières

1 Introduction	3
1.1 Problématique et objectifs de la recherche	5
1.2 Méthodologie	5
2 Cadre theorique	6
2.1 Rappel du cadre juridique regissant la surveillance du placement extra-familial selon le droit international, federal et cantonal	6
2.2 La qualité de la prise en charge : les standards Quality4Children pour le placement des enfants hors du foyer familial en Europe	10
2.3 Considérations	11
3 Description du cas	12
3.1 Le droit cantonal tessinois regissant la surveillance des foyers	12
3.2 Les lignes directrices procedura di vigilanza nei centri educativi per minorenni	12
3.3 Les etapes de la surveillance	13
3.4 Considerations	14
4 Présentation des résultats	16
4.1 La voix de l'enfant au centre	16
4.2 La surveillance comme outil favorisant les Q4C et les droits de l'enfant	17
4.3 Une surveillance co-construite	19
5 Conclusions	21
6 Bibliographie	23
7 Annexes	25
7.1 Grilles d'entretien	25
7.2 Selbstständigkeitserklärung, Erklärung zum Datenschutz und zur Präsenzpflicht	26

1 Introduction

Au début de la formation continue CAS en protection de l'enfance, je travaillais pour l'association professionnelle Integras qui œuvre dans le domaine de l'éducation spécialisée et sociale. Son mandat est de « promouvoir le savoir-faire spécialisé et des standards de qualité dans le travail auprès de jeunes et mineurs en placement extra-familial et/ou bénéficiant d'un soutien en pédagogie spécialisée » (Integras, n.d.).

En tant que responsable de l'antenne romande et tessinoise, j'ai eu l'occasion de travailler sur différents projets d'éducation sociale, en collaboration avec des éducateurs sociaux et directeurs de foyer, ce qui m'a permis de côtoyer la réalité des enfants en placement extra-familial vivant en institution.

De par ma formation académique et mon parcours professionnel précédent, je me suis naturellement posée les questions concernant les conditions nécessaires qui garantissent aux enfants la pleine jouissance de leurs droits ainsi que leur mise en œuvre, en tenant compte de la situation de particulière vulnérabilité des enfants placés.

Sur la base de ces questionnements, j'ai consulté les « Recommandations relatives au placement extra-familial » élaborés par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) en novembre 2020 (CDAS et COPMA, 2020). Elles établissent des standards minimaux de qualité ayant pour objectif de consolider les droits et la participation de l'enfant tout au long du processus de placement (COPMA, n.d.).

Ces recommandations se réfèrent au placement extra-familial comme processus composé de trois phases distinctes mais interdépendantes entre elles : le processus de décision et admission ; la phase de prise en charge et la phase démission (COPMA, 2017 : 383 ; CDAS et COPMA, 2020 : 17). Le renforcement des droits de enfants placés est possible uniquement si le placement est perçu avec une approche globale (CDAS et COPMA, 2020 : 17).

Une de ces recommandations a particulièrement attiré mon attention : celle qui traite de la surveillance des institutions, c'est-à-dire de la phase de prise en charge. La CDAS et la COPMA soulignent, en effet, que la surveillance est essentielle pour garantir que la prise en charge des enfants et des jeunes placés vivant en institution soit aussi bonne que possible, en assurant ainsi leur bien-être. (CDAS et COPMA, 2020 : 43). Par ailleurs, il est mentionné que les requêtes aux institutions ressortant du processus de surveillance doivent « être comprises comme des moyens permettant de maximiser les chances de succès de la prise en charge pour les enfants placés » (CDAS et COPMA, 2020 : 43).

De plus, les personnes en charge de la surveillance des institutions devraient pouvoir se fonder sur des directives cantonales qui spécifient les critères à examiner. C'est pour cette raison que la CDAS et la COPMA recommandent aux cantons d'adopter et de développer aussi bien des lignes directrices cantonales que d'autres instruments relatifs à la surveillance des institutions (CDAS et COPMA, 2020 : 45).

Cette recommandation a donc introduit les questions de départ suivantes :

- De quelle façon les cantons régissent actuellement la surveillance de la prise en charge institutionnelle ?
- Quelles lignes directrices existent en Suisse en matière de surveillance des foyers pour enfants placés ?
Mais aussi : quels sont critères qualitatifs retenus ?

Parallèlement, en discutant avec mon ancienne cheffe, j'ai pris connaissance que le Canton du Tessin avait, depuis 2019, des lignes directrices régissant le processus de surveillance des foyers basées sur des critères qualitatifs, à savoir les « Quality4Children » (UFaG, 2019).

Ainsi, j'ai développée l'idée de mener une recherche comparative entre les cantons suisses afin de comprendre quels types de lignes directrices régissant la surveillance existaient en Suisse, afin de mettre en lumière les similitudes et spécificités cantonales mais aussi les bonnes pratiques.

Pour comprendre la faisabilité d'une telle étude, deux entretiens exploratoires ont été conduits - l'un avec l'Office fédérale de la justice (OFJ) et l'autre avec la CDAS - et une première collecte d'informations concernant la surveillance dans plusieurs cantons a été menée.

Cette phase exploratoire a permis de mettre en évidence qu'une collecte de données complète pour une telle recherche aurait demandé une collaboration active de la part de tous les cantons. Par ailleurs, elle a aussi prouvé qu'il existe une grande hétérogénéité dans la manière dont chaque canton régit la surveillance. Ainsi, une recherche comparative aurait une pertinence uniquement si tous les processus de surveillance cantonaux auraient fait l'objet d'une analyse approfondie. Malheureusement, mes contraintes en termes de ressources et de temps ne me permettent pas une telle profondeur.

Ces raisons ont donc orienté la recherche sur une étude de cas, à savoir : le processus de surveillance d'un seul canton, celui du Tessin.

Ce Canton a été choisi comme cas d'étude pour plusieurs raisons. Au niveau suisse et européen, les Quality4Children sont un cadre de référence communément reconnu ayant pour but de promouvoir les droits de l'enfant et la qualité dans le placement extra-familial de mineurs. Cependant, la phase exploratoire a montré qu'il n'y a pas beaucoup de cantons qui se réfèrent de manière explicite à ces standards comme critères qualitatifs sur lesquels baser la surveillance¹. Dans ce sens, les lignes directrices régissant la surveillance au Tessin sembleraient être innovantes.

De plus, mes connaissances du contexte tessinois permettraient de collecter les données sans difficultés particulières.

Enfin, on pourrait débattre quant à l'intérêt d'une recherche basée sur un cas spécifique par rapport à l'objectif initial de recherche (à savoir de contribuer aux bonnes pratiques au niveau Suisse). En effet, cette méthode est généralement définie comme « une analyse détaillée d'un seul exemple d'une classe de phénomènes ne permettant pas de fournir des informations fiables sur la classe plus large » (Abercrombie, Hill, & Turner, 1984, p. 45) ; elle est donc souvent critiquée pour son faible potentiel de généralisation (Flyvbjerg, 2006 : 219-220). D'autre part, la littérature met en exergue que « l'étude de cas peut jouer un rôle central dans le développement scientifique par le biais de la généralisation comme complément ou alternative à d'autres méthodes » (Flyvbjerg, 2006 : 228). Par cette perspective, la littérature relève que « les études de cas, comme les expériences, sont généralisables aux propositions théoriques et non aux populations ou aux univers e [...] en réalisant une étude de cas, l'objectif sera d'étendre et de généraliser les théories » (Yin, 2009 :15).

Dans ce sens, une recherche sur la situation tessinoise pourrait être considérée comme une perspective à retenir dans les réflexions générales portant sur la surveillance dans les autres cantons.

¹ Une première recherche exploratoire menée sur les sources disponibles sur Internet a montré que plusieurs cantons se réfèrent à ces Standards comme principes généraux mais seul Genève les mentionne dans ses directives en matière de surveillance des institutions : <https://www.ge.ch/document/20500/telecharger> (ndlr).

1.1 Problématique et objectifs de la recherche

Sur la base de ces réflexions, la problématique développée se concentre sur les aspects suivants :

- **De quelle façon les standards Quality4Children sont-ils inclus dans le processus de surveillance de la prise en charge institutionnelle des enfants placés ?**
- **Dans quelle mesure des lignes directrices régissant le processus de surveillance des foyers basés sur les Quality4Children entraînent une amélioration de la procédure ?**

Les objectifs de recherche et les objectifs personnels qui en découlent sont :

- Comprendre l'implication concrète de l'utilisation des Q4C dans la surveillance.
- Connaître la perspective des acteurs prenant part à cette surveillance et les défis.
- Comprendre la place des enfants dans la procédure.
- Porter un regard critique sur cette procédure.

1.2 Méthodologie

1.2.1 Collecte de données

Afin de répondre aux questions de recherche et atteindre les objectifs susmentionnés les méthodes utilisées pour la collecte d'informations sont la récolte de données existantes et l'entretien.

La récolte de données existantes se fera sur un document officiel : les lignes directrices de l'UFaG *Procedura di vigilanza nei Centri Educativi per Minorenni. Linee guida*² (Lignes Directrices CEM) et tiendra compte du modèle de rapport de surveillance issu à la fin du processus *Rapporto di vigilanza del CEM*³ (Rapport de surveillance).

Concernant l'entretien, la variante choisie est celle de l'entretien semi-directif. En effet, tout en suivant une grille d'entretien (annexe 1), elle donne à l'interviewé la possibilité de parler plus librement (Van Campenhoudt L. et Quivy, 2011 : 171), ce qui permet de recueillir des éléments d'analyse à un degré de profondeur supérieur (Van Campenhoudt L. et Quivy, 2011 : 172). S'agissant de comprendre l'apport de ces nouvelles lignes directrices dans la réalité de la surveillance, certains des acteurs prenant part à ce processus seront interviewés, à savoir : une inspectrice en charge de la surveillance des institutions, deux directeurs et un éducateur social de trois foyers différents. Afin de satisfaire le principe de confidentialité et préserver l'anonymat des personnes interviewées, le noms et prénoms des participants seront enlevés (Tilley and Woodthorpe, 2011 : 199).

Bien qu'interviewer les enfants aurait pu être intéressant pour comprendre leur point de vue, cette démarche aurait été pertinente seulement en pouvant inclure ceux qui ont pris part à la surveillance avant et après l'adoption de ces lignes directrices. Toutefois, ce point ne peut être garanti. Aussi, cette recherche privilégie un point de vue institutionnel pour comprendre les implications sur la place prévue pour l'enfant dans ce processus.

² Procédure de surveillance des foyers des Centres Educatifs pour Mineurs. Lignes directrices (tradition personnelle). Au Tessin, les foyers et institutions pour enfants en placement extra-familial ont l'appellation de Centre Educatif pour Mineur (CEM) (ndlr).

³ Rapport de surveillance du Centre Educatif pour Mineur (traduction personnelle).

1.2.2 Analyse des données

Une fois les données récoltées, une analyse du contenu sera appliquée ; ce type d'analyse, qui « permet de traiter de manière méthodique des informations et témoignages qui présentent un certain degré de profondeur » (Van Campenhoudt L. et Quivy, 2011 : 207), est pertinente pour le type de données collectées. Pour analyser les données, nous nous appuyons sur la "Grounded Theory" de Strauss et Cobin (1990) ; en particulier, nous utilisons les trois principaux types de codage, à savoir le codage ouvert, axial et sélectif (Strauss et Cobin, 1990 : 58), permettant de décomposer les données recueillies (Strauss et Cobin, 1990 : 73) et de les regrouper en catégories par similarités thématiques (Strauss et Cobin, 1990 : 74).

2 Cadre théorique

Dans ce chapitre, il s'agit de faire un rappel des dispositions juridiques internationales, suisses et cantonales pertinentes pour la surveillance des foyers.

En dehors du cadre légal, il est important de considérer les directives, les recommandations et autres documents non contraignants mais qui fournissent une orientation à la Suisse et aux cantons sur la manière dont la surveillance des foyers doit être exécutée. Ainsi, il s'agit de retenir également les Lignes directrices de l'Assemblée générale de l'ONU relatives à la protection de remplacement pour les enfants, la Recommandation du Conseil de l'Europe, les Recommandations de la CDAS et la COPMA relatives au placement extra-familial, ainsi que les standards de Quality4Childen (Q4C).

2.1 Rappel du cadre juridique régissant la surveillance du placement extra-familial selon le droit international, fédéral et cantonal

2.1.1 Le cadre juridique international

2.1.1.1 La Convention relative aux droits de l'enfant de 1989

La Suisse a ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) en 1997. Ce traité garantit les droits humains pour les enfants jusqu'à 18 ans dans tous les domaines de leur vie ; elle reconnaît les enfants comme des individus à part entière, tout en considérant leurs besoins particuliers et de protection. La CDE se fonde sur quatre principes fondamentaux essentiels pour la mise en œuvre de l'ensemble des droits : la non-discrimination (art.2 CDE) ; l'intérêt supérieur de l'enfant (art.3) ; le droit à la vie, survie et au développement (art.6) et le droit d'être entendu (art.12).

En ce qui concerne les droits des enfants placés, l'article 20 CDE est central ; il indique, en effet, que « tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat » (art. 20, al.1 CDE). A cet effet, les Etats doivent garantir à l'enfant une protection de remplacement qui peut, notamment, avoir la forme d'un placement dans une famille ou dans un établissement approprié (art. 20, al.2-3 CDE).

2.1.1.2 Lignes directrices de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants de 2009

Par une résolution, l'Assemblée Générale des Nations Unie (Assemblée ONU) a adopté en 2009 les Lignes directrices relatives à la protection de remplacement (ci-après : Lignes directrices). Elles ont la volonté de guider les Etats sur les politiques et pratiques à suivre pour garantir une correcte implémentation de la CDE et des dispositions pertinentes pour la protection et le bien des enfants placés (Assemblée ONU, 2009, par 1 et 2).

De plus, suite à l'approbation de ce document, le groupe de travail de Child Rights Connect⁴ avait initié l'élaboration d'un manuel détaillé nommé « En marche vers la mise en œuvre des Lignes Directrices » (Cantwell et al., 2012). Ce document analyse les directives et évalue les implications de ces dernières pour l'élaboration des politiques publiques en la matière ; ce manuel est donc intégré dans la présentation des Lignes Directrices.

Afin de saisir la manière dont les Etats remplissent l'obligation de prévoir « une protection de remplacement conforme à leur législation nationale » (art 20 CDE), il est essentiel qu'ils aient un cadre complet de la qualité et des lieux où cette protection de remplacement est fournie (Cantwell, 2012 : 111) ; la surveillance revêt donc un rôle central. Pour cette raison, la surveillance est mentionnée comme l'un des principes généraux des Lignes directrices de l'Assemblée de l'ONU ; l'Etat a le devoir « de superviser la sécurité, le bien-être et le développement de tout enfant bénéficiant d'une protection de remplacement et d'assurer un réexamen régulier du caractère approprié du système de protection de remplacement mis en place » (Assemblée ONU, 2009 : par.5).

Les Lignes directrices soulignent que toute institution devrait être soumise à la surveillance afin de répondre de manière adéquate aux besoins psychoaffectifs et sociaux et/ou autres besoins spécifiques de chaque enfant placé (Assemblée ONU, 2009 : par 53 et 55).

S'agissant du personnel en charge des enfants, le paragraphe continue en mentionnant la nécessité d'« élaborer des critères adaptés aux fins de l'évaluation du professionnalisme et de l'éthique des personnes chargées de s'occuper des enfants, ainsi qu'aux fins de l'accréditation, de la surveillance et de la supervision de ces personnes » (Assemblée ONU, 2009 : 55).

Les paragraphes 128-129 donnent des indications plus précises concernant les inspections même des foyers ; elles devraient être fréquentes « annoncées et inopinées, permettant d'observer le personnel et les enfants et de dialoguer avec eux » (Assemblée ONU, 2009 : 128). De plus, ces inspections « devraient inclure une composante de formation et de renforcement des capacités pour les personnes responsables de la prise en charge » (Assemblée ONU, 2009 : par.129).

De ces Lignes directrices, il s'ensuit que les politiques nationales des Etats doivent concevoir un système de surveillance efficace qui garantisse :

- Un statut officiel reconnu de l'organisme en charge des inspections et une définition claire de son rôle et ses responsabilités (Cantwell, et al, 2012 : 112).
- Des ressources suffisantes à l'organisme reconnu permettant l'exercice de son rôle, ainsi qu'un personnel formé sur la façon de s'entretenir adéquatement avec les enfants placés (Cantwell, et al, 2012 : 112).
- L'exercice d'inspections annoncées et inopinées de la part de l'organisme de surveillance (Cantwell, et al, 2012 : 112) et que les inspecteurs puissent interagir directement avec le personnel et les enfants lors de la visite (Cantwell, et al, 2012 : 110).

⁴ Un réseau international d'ONGs pour la mise en œuvre de la CDE (ndlr).

- Si nécessaire, la possibilité pour les inspecteurs d'exercer à la fois un rôle de surveillance et celui de formateur pour les institutions (Cantwell, et al, 2012 :110).
- Un processus efficace pour traiter les rapports d'inspection et mettre en œuvre des actions pertinentes qui en découlent (Cantwell, et al, 2012 : 112).
- Un renouvellement de l'autorisation des institutions dépendant des résultats du rapport d'inspection (Cantwell, et al, 2012 : 112).

2.1.1.3 Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative aux droits des enfants vivant en institution de 2005

Au niveau européen, la recommandation à retenir est celle du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ; ce dernier recommande aux États membres : « d'adopter les mesures législatives et autres qui pourraient s'avérer nécessaires, y compris des directives et plans d'action nationaux, afin de garantir que les principes et normes de qualité énoncés dans l'Annexe à la présente Recommandation soient observés afin de parvenir au plein respect des droits des enfants vivant en institution, quels que soient les motifs ou la nature du placement » (Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 2005).

L'Annexe citée inclut les principes fondamentaux régissant le placement en institution, énonce les droits spécifiques des enfants vivant en institution, mais aussi les lignes directrices et normes de qualité à suivre (Comité des Ministres, 2005).

Ici, la mise en place d'un système « efficace de suivi (monitoring) et de contrôle externe des institutions de placement » fait partie des normes qualitatives essentielles pour assurer les principes et les droits fondamentaux des enfants en foyers (Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 2005).

2.1.2 Le droit fédéral

2.1.2.1 Le Code civil suisse (CC) et l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPE) de 1977

Au niveau suisse, le placement extra-familial est régi par l'article 310 Code civil (CC). Dans son ensemble, le placement est souvent défini comme l'une « des interventions les plus incisives » en matière de protection de l'enfant (COPMA, 2017 : 382). Pour un mineur, changer son lieu de résidence et quitter sa structure relationnelle peut représenter une rupture importante dans son histoire de vie (COPMA, 2017 : 383) qui peut avoir des conséquences à long terme sur son développement (CDAS et COPMA, 2020 : 6). C'est pour cette raison qu'il est d'autant plus important que le bien de l'enfant soit garanti et que toute personne accueillant un enfant soit soumise à une autorisation et à la surveillance de la part d'une autorité compétente.

Pour cette raison, l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants du 19 octobre 1977 (OPE) concrétise l'article 316 al.1 du Code civil, en indiquant que tout placement d'enfants hors du foyer familial doit être soumis à l'autorisation et surveillance (art.1, 1 OPE).

S'agissant du placement en institution, ce dernier se caractérise par la prise en charge de la part d'une organisation spécialisée qui accueille plusieurs enfants ou jeunes pour la journée et la nuit ; cette institution est responsable de leur éducation et développement qui sont encadrés de manière professionnelle par des personnes bénéficiant d'une formation dans le domaine de l'éducation spécialisée (CDAS et COPMA, 2020 :13).

L'autorisation, les modifications des conditions et la surveillance du placement institutionnel sont régies selon les articles 13-20 de l'Ordonnance.

L'article 19 OPE qui a trait à la surveillance des institutions, définit les critères de celle-ci :

- 1 Les établissements reçoivent la visite d'un représentant qualifié de l'autorité aussi souvent que cela est nécessaire, mais au moins une fois tous les deux ans.
- 2 Le représentant de l'autorité doit se renseigner de manière appropriée, notamment à l'occasion d'entretiens, sur l'état des pensionnaires et sur la manière dont on s'occupe d'eux.
- 3 Il veille à ce que les conditions dont dépend l'autorisation soient remplies et que les charges et conditions s'y rapportant soient exécutées.

Le retrait de l'autorisation (art. 20 OPE) est lié à cet article. En effet, lorsque des difficultés ou des manquements institutionnels sont relevés et que les mesures mises en place (conseil ou intervention de la part experts (al.1) ; surveillance spéciale (al.2)) semblent être inutiles, l'autorisation est retirée (al. 3). Dans ces cas, l'autorité de surveillance est aussi responsable du suivi de la situation et doit assister le prestataire pour la recherche d'un nouvel hébergement pour les enfants (CDAS et COPMA, 2020 : 39).

La mise en œuvre de l'ensemble de dispositions précitées relève des compétences cantonales ; par ailleurs, l'autorité de protection est compétente pour l'autorisation et la surveillance, mais les cantons peuvent attribuer ces tâches à d'autres autorités ou offices (art. 2, al.2 OPE).

2.1.2.2 Les recommandations de la CDAS et la COPMA relatives au placement extra-familial de 2020

Au niveau inter-cantonal, les recommandations de la CDAS et COPMA établissent des standards minimaux de qualité pour le placement extra-familial (COPMA, n.d.). Elles contiennent d'importantes indications sur la définition, la forme, la portée et les objectifs de la surveillance et elles élaborent des recommandations (CDAS et COPMA, 2020).

a. Objectifs, valeurs et modalités de la surveillance

La surveillance est définie comme un contrôle sur le terrain dont le but est d'identifier des potentielles lacunes et surtout de comprendre si la prise en charge satisfait les conditions de vie de l'enfant et elle si correspond à ses besoins (CDAS et COPMA, 2020 : 42). Elle sert à garantir ainsi la protection et le bien-être des mineurs placés. L'intégrité physique, psychique et sexuelle de l'enfant doit être assurée durant tout le processus de surveillance ; impartialité, indépendance et professionnalisme doivent donc constituer les valeurs sur lesquels baser la surveillance (CDAS et COPMA, 2020 : 39). De plus, les inspecteurs doivent disposer de bonnes compétences pédagogiques, en communication, travail social et gestion d'entreprise (CDAS et COPMA, 2020 : 39).

Le déroulement de la surveillance peut prendre différents formats : visites annoncées ou inopinées des lieux, entretiens avec les enfants et le personnel des foyers, ainsi que l'analyse d'une série de documents (CDAS et COPMA, 2020 : 42). En outre, l'article 18, al.2 OPE demande aux directeurs de foyer d'annoncer « tout événement particulier qui a trait à la santé ou à la sécurité des pensionnaires », ce qui constitue une autre importante source d'information; elle permet d'acquérir une image ponctuelle et approfondie du fonctionnement de l'organisation (CDAS et COPMA, 2020 : 42-44).

b. Critères à examiner

Concernant les critères à examiner, la CDAS et la COMPA (2020) indiquent que l'article 19 OPE donne des standards minimaux (une visite au moins chaque deux ans et effectuer des entretiens afin de déterminer la prise en charge des mineur) ; pour cette raison, les cantons devraient se doter de directives définissant clairement les critères à examiner (CDAS et COPMA, 2020 : 43). La surveillance peut se focaliser sur des aspects techniques, juridiques et d'organisation ainsi que liés aux expériences pratiques. Elle peut porter aussi sur le niveau de formation du personnel et garantir qu'il soit adéquatement qualifié pour soutenir l'enfant dans son développement (CDAS et COPMA, 2020 : 43).

c. La participation de l'enfant dans la phase de prise en charge

Les recommandations n'indiquent pas de manière explicite les aspects qualitatifs qui doivent être retenus lors de la surveillance. Cependant, et comme relaté en introduction, la participation de l'enfant tout au long du processus de placement est le pilier de ces recommandations ; les articles 12 CDE et 301, al.1 CC en sont les fondements (CDAS et COPMA, 2020 : 19).

Ainsi, l'enfant doit pouvoir exprimer son point de vue dans toutes les étapes du processus de placement, donc aussi dans la phase de prise en charge institutionnelle (CDAS et COPMA, 2020 : 19). Les institutions doivent encourager et créer les conditions nécessaires pour une telle participation (CDAS et COPMA, 2020 : 19).

A ce sujet, il est indiqué : « L'autorité de surveillance joue ici un rôle important : elle contrôle [...] comment la participation est mise en œuvre et elle peut donner des recommandations ou des directives à ce sujet » (CDAS et COPMA, 2020 :29).

Par conséquent, dans les critères à examiner, l'autorité de surveillance devrait aussi pouvoir être en mesure d'évaluer la mise en œuvre du droit d'être entendu des mineurs dans les foyers et l'espace de participation qui leur est donné.

2.2 La qualité de la prise en charge : les standards Quality4Children pour le placement des enfants hors du foyer familial en Europe

Ces standards sont nés d'un projet de recherche lancé en 2004 par trois organisations internationales : la FICE (Fédération Internationale des Communautés Éducatives), l'IFCO (International Foster Care Organisation) et SOS Villages d'Enfants. Sur la base de leurs propres expériences, elles avaient identifié la nécessité de développer des standards de qualité dans le domaine de la prise en charge des enfants placés (Quality4Children, 2007).

Ces trois organisations ont initié des consultations nationales dans 32 pays européens afin de recueillir et d'analyser les bonnes pratiques dans le domaine du placement extra-familial. Cette recherche participative, qui a duré trois ans, a impliqué près de 500 personnes dont des enfants et jeunes, des familles d'origine, des soignants, des travailleurs sociaux et d'autres acteurs pertinents (Quality4Children, 2007 : 11). Les résultats de l'analyse ont abouti au développement des standards Q4C, qui ont été lancées en juin 2007 au Parlement Européen par les trois organisations (Quality4Children,).

Ces 18 standards sont groupés selon les trois phases du placement : les standards 1-6 s'appliquent pour la phase d'admission ; 7-4 pour la prise en charge et de 15-18 pour la phase de départ (Quality4Children :13). Pour chaque standard sont fournies une description précise, des responsabilités définies pour chaque acteur impliqué, des

directives pour leur mise en œuvre, ainsi que des signaux d'alerte à retenir (Quality4Children :13).

Ces standards sont acceptés et reconnus dans la pratique de la protection de l'enfance aussi à niveau national. En effet, dans le guide de la COPMA en matière de protection de l'enfant (COPMA, 2017) il est indiqué : « seule une prise en charge de qualité permet d'atteindre les objectifs que l'on a fixés, s'agissant du développement de l'enfant », et que les standards (Q4C) sont un outil permettant de garantir la qualité de la prise en charge (COPMA, 2017 : 397).

Concernant la phase de prise en charge, les standards 7-14 des Q4C sont à retenir :

7. Le placement de l'enfant correspond à ses besoins, à sa situation et à son milieu social d'origine.
8. L'enfant reste en contact avec sa famille d'origine.
9. Les personnes en charge de l'enfant sont qualifiées et travaillent dans des conditions adéquates.
10. La relation entre l'enfant et la personne assurant sa prise en charge se base sur la compréhension et le respect.
11. Les moyens sont donnés à l'enfant de participer activement aux décisions qui affectent directement sa vie.
12. Le placement de l'enfant se fait dans des conditions de vie adéquates.
13. Les enfants ayant des besoins particuliers bénéficient d'une prise en charge adaptée.
14. La préparation de l'enfant/du jeune à une vie autonome s'effectue en continu.

Ces Q4C doivent être compris comme des exigences minimales (COPMA, 2017 : 398) ; du moment qu'ils concernent la prise en charge institutionnelle, ces Q4C devraient être retenus lors de la surveillance de la part de l'autorité compétente.

2.3 Considérations

Cette section a mis en évidence qu'aussi bien le cadre juridique international que national confèrent à la surveillance un rôle fondamental pour garantir les droits des enfants placés et assurer que les solutions apportées pour les enfants soient appropriées et de qualité.

La présentation des recommandations internationales et nationales a démontré l'intérêt d'avoir des lignes directrices en matière de surveillance de la prise en charge institutionnelle. De plus, elles fournissent de nombreuses indications qualitatives sur lesquelles les cantons pourraient baser ces lignes directrices.

3 Description du cas

Dans cette partie, sont décrites le processus de surveillance des foyers au Tessin, ainsi que le rôle de l'organe de surveillance. Cette présentation se base sur la *Procedura di vigilanza nei Centri Educativi per Minorenni*⁵ (Lignes Directrices CEM) et sur l'entretien avec l'inspectrice responsable de la surveillance.

Cette partie permettra de répondre à la première question de recherche, à savoir : de quelle façon les Quality4Children sont inclus dans le processus surveillance ?

3.1 Le droit cantonal tessinois régissant la surveillance des foyers

A niveau tessinois, la loi *Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni*⁶ (LFam) de 2003 et le règlement *Regolamento della legge per le famiglie*⁷ (RLFam) de 2005 exécutent les compétences conférées aux cantons par l'OPE.

Selon l'article 4, let.g, RLFam, le Bureau compétent pour l'organisation et l'exécution de la surveillance des foyers est l'*Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani*⁸ (UFaG) ; son rôle de surveillance est à l'article 85 du RLAM. Par ailleurs, le Bureau est aussi l'organe de référence pour la coordination et la subvention de toutes les politiques en faveur des mineurs, jeunes et des familles⁹ (art. 4 RLFam; UFaG, 2019 : 5, Inspectrice).

3.2 Les Lignes Directrices *Procedura di vigilanza nei Centri Educativi per Minorenni*

L'un des deux directeurs interviewés explique qu'auparavant il n'existait pas une véritable surveillance ; celle-ci se faisait de manière « informelle » étant donné qu'il y avait une très bonne coopération et proximité entre les foyers et l'UFaG. Ce qu'il manquait, cependant, était une certaine formalité et une vision plus impartiale, puisque les propos étaient filtrés par les directeurs de foyers (Directeur 2).

Ces discussions ont porté l'UFaG à réfléchir à la forme que devrait prendre la surveillance, tout en cherchant de préserver la précieuse collaboration avec les directeurs ; de plus l'UFaG a également souhaité impliquer les éducateurs, les chefs d'équipe et les jeunes dans le processus de surveillance (Directeur 2). Au fil du temps, la supervision est devenue de plus en plus structurée.

Les longues réflexions « tant au niveau des procédures et des outils utilisés que de l'approche adoptée avec les différents services et institutions » (UFaG, 2019 :3), ainsi que la volonté de promouvoir les droits de l'enfant dans les institutions ont abouti à l'élaboration des Lignes directrices CEM (Inspectrice).

Ce document expose la façon dont le contrôle et la promotion de la qualité sont organisés au Tessin et, en particulier, la procédure qui a été adoptée en matière de surveillance (UFaG, 2019 :3). Le premier cycle de visite suivant ces directives a été fait en 2018.

⁵ Procédure de surveillance des Centre Educatif pour Mineur (traduction personnelle). Au Tessin, les foyers et institutions pour enfants en placement extra-familial ont l'appellation de Centre Educatif pour Mineur (CEM). Ce terme sera repris dans la présentation des données.

⁶ Loi sur le soutien des activités pour les familles et la protection des mineurs (traduction personnelle).

⁷ Règlement de la loi pour les familles (traduction personnelle).

⁸ Bureau de soutien aux organisations et activités pour les familles et la jeunesse (traduction personnelle).

⁹ Voir: <https://www4.ti.ch/dss/dasf/ufag/chi-siamo/presentazione/>

Les directives définissent le mandat de l'UFaG en matière de surveillance qui se base sur huit objectifs :

1. Vérifier le respect des prérequis pour l'autorisation et la reconnaissance cantonale et fédérale des structures.
2. Vérifier le respect des conditions du contrat de prestation avec la *Divisione dell'azione sociale e delle famiglie* (DASF)¹⁰.
3. Vérifier la conformité aux directives et du concept-cadre des foyers.
4. Vérifier la pertinence du service par rapport aux besoins des enfants accueillis.
5. Vérifier que les orientations éducatives et pédagogiques des foyers soient fondées et conscientes.
6. Suivre l'évolution et la réalisation des objectifs de développement convenus lors de la précédente supervision.
7. Identifier les forces et les faiblesses des structures et, ensemble, formuler des propositions de changement. Sur la base de ceux-ci, formuler des demandes de changements et/ou des objectifs de progression au vu de la prochaine surveillance.
8. Vérifier que les conditions de travail des employés soient respectueuses de leur intégrité, santé et dignité (UFaG, 2019 : 4).

3.3 Les étapes de la surveillance

Le déroulement de la surveillance dure trois mois environ et s'effectue selon ces étapes (UFaG, 2019 : 9).

1. La préparation de la surveillance

Cette phase a pour but d'effectuer une première vérification des critères formels d'autorisation et de programmer - en collaboration avec le directeur - les inspections de la structure. La direction doit fournir l'ensemble des documents formels (par ex. le concept cadre de l'institution ; les règlements relatifs au personnel ; les dossiers ; etc.). Une fois les documents recueillis, une rencontre préparatoire advient entre l'UFaG et la direction, où le directeur peut compléter les informations oralement. Ensemble avec les inspecteurs, ils définissent les thèmes et la date la surveillance (UFaG, 2019 :8-9).

2. L'inspection

La phase d'inspection comprend l'ensemble des observations, entretiens et réunions avec le personnel et les mineurs vivant en foyer lors de la visite et suivent un ordre précis (UFaG, 2019 : 9).

En premier lieu, les inspecteurs partagent un repas avec les mineurs, font avec eux une visite des lieux et ont un moment de discussion avec les enfants.

Ensuite, les responsables de l'UFaG visitent la structure avec les éducateurs pour vérifier les critères sanitaires et de sécurité. Les inspecteurs font aussi une analyse aléatoire de certains dossiers des enfants pour vérifier, entre autres, leurs projets individuels éducatifs.

Par la suite, les inspecteurs ont un entretien d'environ une heure et demi avec les éducateurs. Si nécessaire, le chef des équipes éducatives peut être écouté séparément.

Enfin, la phase d'inspection se termine par un bref échange entre la direction et les responsables dans le but de dresser un premier bilan (UFaG, 2019 : 10).

¹⁰ La Division de l'action sociale et des familles (traduction personnelle). Elle une partie du Département de la santé et de l'action sociale (DSS). <https://www4.ti.ch/dss/dasf/divisione/>

L'inspection permet la récolte de données dans trois dimensions distinctes :

- a. L'aspect structurel qui inclut : la vérification de la qualité des lieux ; la gestion de l'aspect sanitaire et sécuritaire de la structure et la gestion des données et des dossiers (UFaG, 2019 :9).
- b. La dimension organisationnelle qui comprend : la gestion du personnel ; les prestations offertes et la satisfaction du personnel et des enfants placés (UFaG, 2019 : 10).
- c. La dimension éducative - l'accompagnement éducatif axé sur la promotion des droits des enfants et des Standards Quality4Children (UFaG, 2019 : 10).

Cette dimension comprend : les modalités de placement extra-familial et les transitions entre les étapes du placement ; la prise en compte des opinions des enfants et les possibilités de participation ; les modalités de collaboration avec le réseau et les familles ; les règlements en vigueur, la gestion des infractions, des crises et du risque. (UFaG, 2019 : 9-10).

3. L'analyse des données

L'analyse des trois domaines précités permet de comprendre dans quelle mesure les besoins et les droits des enfants placés sont pris en compte et respectés (UFaG, 2019 : 11). Chacune des trois dimensions est analysée selon deux aspects : les critères formels et ceux qualitatifs définis dans les lignes directrices (UFaG, 2019 : 14). Concernant l'aspect qualitatif, l'UFaG se réfère aux Standards Q4C. Les standards retenus sont : 5, 7-11, 14 et 15-18. Les Q4C sont donc déployés comme outil d'analyse (UFaG, 2019 : 3,6).

Cette étape permet aussi d'interpréter le degré de compréhension des standards Q4C de la part de tous les collaborateurs du foyer.

L'analyse se conclut par la rédaction d'un rapport préliminaire qui sera partagé avec le directeur de la structure (UFaG, 2019 : 11).

4-5 La restitution et le contrôle continu

Il s'agit de mener un dialogue constructif entre la direction et l'UFaG, sur la base du rapport préliminaire. L'échange permet au directeur de s'exprimer sur les résultats obtenus et les demandes formulées de la part de l'UFaG. Ensuite, sur la base d'une entente commune entre la direction et l'UFaG, des objectifs de développement sont concordés (UFaG, 2019 : 12).

L'élaboration d'un rapport final incluant les objectifs de développement négociés termine le processus. Ce rapport doit être partagé avec les collaborateurs et les enfants du foyer (UFaG, 2019 : 12).

Un contrôle continu s'opère ensuite jusqu'à au cycle surveillance suivant. Il s'agit de vérifier les critères d'autorisation mais aussi les objectifs de développement formulés dans le rapport final. Ce contrôle s'opère selon trois modalités plus ou moins contraignantes (UFaG, 2019 : 12).

3.4 Considérations

A ce stade, il est possible répondre à la première partie de la question de recherche :

Les Q4C sont les principes de référence pour la surveillance mais sont aussi utilisés comme outil de récolte des données et comme grille d'analyse.

Ils sont ainsi déployés comme un véritable outil opérationnel d'indicateurs pour l'évaluation qualitative de la prise en charge des enfants en foyer. En effet, ces standards se décomposent en indicateurs se référant aux indications que le guide des Q4C donne pour chaque standard (cf. UFaG, 2019 : 14-19).

La comparaison des standards Q4C dans les Lignes Directrices CEM avec ceux de la version italienne démontre qu'il existe une différence dans la terminologie et une certaine adaptation de ces standards. Cela est dû au fait que ces lignes directrices se réfèrent à la version française des Q4C. Par ailleurs, les standards 12 et 13 ne sont pas mentionnées en tant qu'indicateurs d'analyse mais inclus sous d'autres points.

Un autre aspect à relever concerne les standards retenus (5, 7-11, 14 et 15-18). Ceux-ci vont au-delà des standards liés à la phase de prise en charge : l'admission (5) et la démission (15-18) sont aussi considérées. Ceci met en évidence que la surveillance considère aussi les transitions entre les différentes phases et l'interdépendance de celles-ci ; ceci qui peut s'interpréter comme une volonté de considérer le placement par une approche globale telle que mentionnée dans les recommandations CDAS et COPMA (2020 : 17).

4 Présentation des résultats

L'analyse des données a permis de mettre en évidence des aspects intéressants présentés dans les chapitres suivants.

4.1 La voix de l'enfant au centre

4.1.1 L'impulsion de la phase d'inspection

Les entretiens ont mis en exergue que l'un des changements principaux avec ces Lignes directrices CEM est l'ordre dans lequel les différents acteurs sont écoutés lors de la visite. Avant, les enfants étaient déjà engagés dans le processus mais ils n'étaient pas forcément écoutés en premier (Directeur 1, 2).

Actuellement, l'écoute de l'enfant est la première étape (Directeur 1, Éducateur, Inspectrice) et donne l'impulsion pour les discussions, aussi bien avec les éducateurs qu'avec les directeurs (Inspectrice) ; ceci confirme l'ordre d'écoute lors des inspections (voir chapitre 3.3, point 2). A ce propos, un directeur dit : « l'accent est mis sur la participation du jeune dans son processus de placement et sur la qualité de la documentation des dossiers des mineurs ; dans la surveillance, l'enfant est au centre » (Directeur 1).

Comme le confirme l'inspectrice, cette démarche reflète la volonté de l'UFaG de donner aux enfants une place plus importante dans ce processus : « [l'UFaG] a choisi d'inclure les droits de l'enfant parmi les domaines faisant l'objet d'entretiens et d'analyses et de promouvoir leur application dans le cadre de sa propre procédure de surveillance, en encourageant l'écoute et la participation active des mineurs » (UFaG, 2019 : 5).

L'inspectrice souligne aussi que l'UFaG se soucie de préserver l'opinion et l'intégrité des enfants ; c'est pour cette raison que les entretiens adviennent en binôme et garantissent l'anonymat. Les questions portent sur la vie quotidienne des enfants en foyer : quels sont leurs expériences de placement ; leurs rapports avec la famille, les éducateurs et les espaces de participation en foyer. Actuellement le format est plutôt libre mais l'UFaG est en train de développer un outil pour la discussion avec les mineurs. Ces entretiens servent principalement pour recueillir les informations concernant l'aspect éducatif de la prise en charge des enfants (Inspectrice).

4.1.2 Quelle représentativité de la voix des enfants écoutés ? Réflexions

Les interviewés relatent que les enfants sont informés sur le fonctionnement et le but de la surveillance et sont aussi préparés à la rencontre. D'habitude ce sont les éducateurs qui s'occupent de cette tâche (Directeur 1 ; Éducateur).

Par ailleurs, la participation à ces échanges est encouragée mais reste volontaire. Cependant, comme le souligne l'un des deux directeurs interviewés :

« Le problème avec l'écoute des enfants, c'est sa représentativité de ce qui est dit à l'UFaG car les enfants ont tous des attentes différentes. De plus, comme la participation à ces moments se fait sur une base volontaire, il est probable que ce soient les enfants plus habitués et enclins à parler à des adultes qui y participent, ce qui n'est pas représentatif. De plus, les jeunes en colère ou avec un malaise ne participent pas à ces réunions, mais s'expriment plutôt en manière différente...en cassant des objets, par exemple » (Directeur 2).

La question de la représentativité des voix récoltées peut-être mise en lien, de manière plus générale, avec le problème de l'accès à la voix des enfants, relevé dans la recherche avec les enfants (Spyrou, 2011 : 152-153).

Par ailleurs, la littérature sur les facteurs influençant la participation des enfants en foyer démontre que la participation dépend des compétences communicationnelles et émotives des enfants (McCarthy, 2016 : 337).

Il se peut que les enfants ne souhaitent pas se faire entendre, soient timides ou ne se sentent pas à l'aise lors d'entretiens individuels ou en groupe (Spyrou, 2011 : 153). Les enfants eux-mêmes considèrent « la présence ou l'absence de confiance, de détermination et de *life skills* chez les jeunes comme des facteurs influençant leur participation » (McCarthy, 2016 : 337).

Il est aussi mentionné que les jeunes qui s'expriment avec une communication perçue comme étant agressive due à l'« absence d'un langage et d'un comportement "*pro-social*" » (McCarthy, 2016 : 338), leur est contre-productive et limite d'autant plus leurs possibilités d'être entendu (McCarthy, 2016 : 338). L'exclusion à la participation engendre des conflits émotionnels et des comportements d'opposition ou de passivité (Brummelaar et al, 2018 : 40), ce qui renforce encore plus leur exclusion.

Pour pallier à ce problème, la littérature propose d'utiliser des méthodes non verbales pour la collecte de données. Les possibilités sont nombreuses : dessins, récit écrit de la part des enfants, photographies ect (Syrou, 2011 : 153).

Une proposition serait celle d'inclure ces méthodes alternatives dans la surveillance permettant ainsi de collecter un nombre majeur de voix.

4.2 La surveillance comme outil favorisant les Q4C et les droits de l'enfant

« L'UFaG s'est notamment efforcé de développer un système de surveillance en alliant le contrôle à la promotion de la qualité dans les différents foyers pour enfants placés et qui puisse permettre de contribuer à la définition d'une culture commune de la protection de l'enfance sur notre territoire » (UFaG, 2019 :3).

Cette « culture commune » semble être une autre contribution de ce type de surveillance.

4.2.1 Promouvoir une culture commune des Q4C et des droits de l'enfants

L'inspectrice interviewé indique : « la surveillance a permis d'accroître la coopération entre le Canton et les CEM¹¹ mais aussi d'avoir un langage commun, favorisant ainsi une pratique uniforme du secteur dans la prise en charge des enfants » (Inspectrice).

Cette culture commune se base sur la diffusion des standards Q4C et semble s'opérer de plusieurs façons :

D'une part, grâce à la surveillance elle-même : « l'intégration des Q4C dans le rapport de surveillance comme critère d'évaluation de la qualité a conduit à une connaissance approfondie de ces standards au sein des CEM au Tessin. Tous les éducateurs sont maintenant familiers avec les Q4C. Ce processus a également été facilité par la surveillance de l'OFJ¹² qui interroge également les CEM sur leurs concepts pédagogiques [...]. Cela a sans doute conduit les foyers à se re-questionner » (Inspectrice).

¹¹ Au Tessin, les foyers et institutions pour enfants en placement extra-familial ont l'appellation de Centre Educatif pour Mineur (CEM).

¹² Office fédéral de la justice.

Sur ce point un directeur relate : « la surveillance basée sur les Q4C est innovante : elle a conduit - et conduit toujours - les CEM à travailler et réfléchir sur quelle est la façon plus efficace et respectueuse de prendre en charge les enfants et leurs familles tout au long du placement et, par conséquent, à repenser également le concept éducatif des CEM » (Directeur 1).

D'autre part, comme le mentionne l'autre directeur, des directives donnent une base d'entente commune : « l'aspect positif d'avoir ces Lignes Directrices c'est qu'elles ont permis de construire un cadre commun et fournir une base de discussion. L'aspect partagé renforce encore plus le sens même de la surveillance [...] Les Q4C ont certainement été un vecteur qui a permis de clarifier de nombreuses questions » (Directeur 2).

Enfin, cette culture des Q4C se développe aussi grâce aux échanges entre les éducateurs et l'UFaG, en effet, comme le mentionne l'éducateur interviewé « ces discussions permettent de réfléchir aux propres méthodes de travail, ainsi qu'à certains aspects du travail éducatif à améliorer avec les enfants » (Educateur).

4.2.2 La double casquette de l'UFaG : surveiller et promouvoir les Q4C

Certainement ce « langage commun » est facilité par la position de l'UFaG. En plus d'être l'organe de contrôle, il coordonne et subventionne toutes les politiques en faveur des mineurs, jeunes et des familles (UFaG, 2019 : 5). Sa double casquette joue donc un rôle important dans la promotion des Q4C.

Sur ce point, l'inspectrice indique : « l'UFaG a aussi pour mandat de promouvoir les droits de l'enfant. Ces dernières années, on a fait un gros travail de sensibilisation des CEM aux Q4C. Actuellement, tous les CEM sont au courant des Q4C ».

De plus, un directeur mentionne : « Le fait de s'appuyer sur les Q4C a permis d'approfondir avec l'UFaG de nombreux sujets de discussion. Cela ne concerne pas uniquement la surveillance. En effet, de nombreux groupes de travail ont été créés au sein de l'UFaG et en collaboration avec les CEM » (Directeur 2).

Ainsi, le rôle de l'UFaG lui permet de traiter des questions importantes et « ensemble, de chercher des solutions communes pour le secteur. En effet, l'UFaG participe à la CODICEM¹³ afin de créer des groupes de travail. Dans un sens, l'UFaG a un double rôle : de contrôleur et de consultant pédagogique pour la CODICEM sur ce qui est nécessaire améliorer » (Inspectrice).

L'inspectrice indique aussi : « Sur le conseil de l'UFaG, le Q4C font désormais partie des contenus de cours du Bachelor en travail social de la SUPSI¹⁴ » (Inspectrice) ; la promotion des droits de l'enfant s'opère aussi par la collaboration avec l'Haute école spécialisée.

Un point intéressant inhérent à ce double rôle de l'UFaG a trait à un aspect précédemment mentionné dans le chapitre 2. Le manuel des ONGs sur la mise en œuvre de lignes directrices de l'Assemblée Générale relève, en effet, que les politiques nationales devraient envisager un système de surveillance qui permettrait aux inspecteurs d'exercer aussi un rôle de formateur pour les institutions (Cantwell, et al, 2012 :110).

L'analyse démontre la pertinence d'allier la surveillance à la promotion des droits de l'enfant dans le renforcement des compétences des personnes responsables de la prise en charge ; elle pourrait donc constituer une bonne pratique à retenir dans les réflexions générales sur le système de surveillance de la prise en charge institutionnelle en matière de placement extra-familial.

¹³ CODICEM est la Conférence des Directeurs des Centres Educatifs pour Mineurs (traduction personnelle).

¹⁴ SUPSI (Scuola Universitaria della Svizzera italiana) est l'Haute école spécialisée de la Suisse italienne (traduction personnelle).

4.2.3 Construction d'une culture commune mais...

A la question de savoir si l'exercice d'une surveillance basée sur les Q4C favoriserait une culture commune plus respectueuse des droits de l'enfant pour l'ensemble du secteur de la protection de l'enfance, les deux directeurs ont répondu de manière nuancée.

L'un s'exprime ainsi : « Ce qui est écrit sur le papier est une chose et ce qui se passe dans la pratique en est une autre. Quel placement ? Comment écouter les enfants ? ... Ce sont deux mondes différents, mais aussi un chantier ouvert et en constante évolution. Au-delà de la surveillance, l'UFaG, dans le cadre de son mandat de promotion des droits de l'enfant, a certainement été un moteur important du développement de la culture institutionnelle des CEM dans ce sens » (Directeur 2).

L'autre : « La mise en œuvre des normes Q4C est un long processus qui nécessite du temps et des ressources pour structurer une approche plus ciblée de la prise en charge des mineurs et de leurs parents. Cependant, cette évolution de pensée doit impérativement impliquer tous les services présents dans le réseau de la protection de l'enfance au Tessin » (Directeur 1).

4.3 Une surveillance co-construite

4.4.1 La logique co-constructive et collaborative

Un thème récurrent dans tous les entretiens est celui de la co-construction de la surveillance et de l'approche collaborative entre les foyers de l'UFaG.

La valeur ajoutée de cette démarche est perçue par tous les interviewés. En effet, un directeur indique : « la surveillance est co-construite : c'est la façon de créer les bases pour que ce processus soit efficace pour les deux champs ». L'éducateur mentionne aussi : « il y a eu un grand changement : avant, il s'agissait plutôt d'une inspection du travail du CEM ; maintenant, c'est un vrai d'échange constructif, un 'voyager ensemble' ». Il mentionne aussi : « la part plus importante de la surveillance est la communication avec l'UFaG et les discussions constructives qui s'ensuivent : l'UFaG apporte des thématiques, nous nos expériences pratiques et ensemble on discute de ce qui peut être fait. Le dialogue est toujours très constructif et permet aussi la co-organisation du travail éducatif » (Éducateur).

Les entretiens confirment ce que l'UFaG prône dans ses lignes directrices : « pour que la surveillance soit une opportunité de croissance pour l'institut et le secteur, l'UFaG choisit d'adopter une approche aussi ouverte que possible [...] de maintenir une communication ouverte avec les institutions tenant compte de leurs besoins et suggestions. Plus il est possible construire un accord et une vision commune des problématiques et des réponses possibles, plus les demandes et les objectifs de développement pourront être mis en œuvre rapidement et efficacement » (UFaG, 2019 : 7).

4.3.1 Co-responsabilisation de la prise en charge

Cet échange constant, la concertation de l'ensemble des étapes, ainsi que l'implémentation des objectifs de développement des foyers est aussi perçue comme une preuve de professionnalisme et de sérieux du processus. A ce sujet, l'éducateur mentionne : « plusieurs changements proposés par les éducateurs ont été pris en compte par l'UFaG ; c'est aussi pour cette raison que la supervision est perçue positivement. On se sent écouté sérieusement » (Éducateur).

La co-construction implique, ainsi, que l'UFaG s'efforce à soutenir de manière concrète les institutions dans leur développement ; il s'en suit qu'il a un impact sur le résultat de la surveillance et une part de responsabilité dans le développement de la culture institutionnelle des CEM. A ce sujet, un directeur relève : « elle [la collaboration] permet aux CEM d'être réassurés dans leur travail car les questions difficiles sont partagées. En ce sens, la charge de la responsabilité des CEM à l'égard de ces questions délicates est partagée avec l'UFaG » (Directeur 2).

4.3.2 Une démarche structurée mais exigeante

La surveillance advient chaque deux ans, mais il est aussi nécessaire d'analyser l'implémentation des objectifs de développement. Il y a ainsi un réajustement constant sur les objectifs de développement pour les CEM. Les entretiens ont mis en exergue que, pour les directeurs et les inspecteurs, cette procédure requiert une charge importante de travail et du temps.

Ce point est bien connu et commun à de nombreux processus de contrôle. Il est peut-être accentué par cette approche co-constructive. En effet, la notion même de co-construction se base sur la nécessité « d'interactions entre des acteurs afin que ceux-ci élaborent au fil de leurs interactions des accords visant à rendre compatibles des définitions relatives à un changement » (Foudriat, 2014).

L'approche peut paraître peu efficiente en matière de ressources mais efficace si l'on considère la durabilité des changements espérés.

5 Conclusions

La recherche visait de comprendre la façon dont les standards Q4C sont déployées dans le processus de surveillance de la prise en charge institutionnelle des enfants placés dans le canton du Tessin. Aussi, elle cherchait à identifier l'apport de lignes directrices basés sur les Q4C pour le processus de surveillance et, plus particulièrement, de comprendre si elles ont entraîné à une amélioration de la procédure.

La première partie de la question a trouvé une réponse dans l'analyse du processus de surveillance, ce qui a permis d'analyser la procédure de manière approfondie. Dans le cas étudié, les standards Q4C sont des principes de référence de la surveillance mais aussi et un outil opérationnel de récolte des données et d'analyse de la qualité de prise en charge.

L'analyse du cas d'étude a mis en évidence plusieurs aspects intéressants pouvant répondre à la deuxième partie de la problématique. Premièrement, ces lignes représentent la volonté de mettre l'enfant au centre du processus de surveillance en lui donnant la première place dans la phase d'inspection. L'utilisation des Q4C dans les phases d'inspection et d'analyse renforcent la volonté de garantir une prise en charge de qualité centrée sur les besoins de l'enfant. La représentativité des avis recueillis des enfants dans ce processus a été mise en évidence comme étant un point critique. Une proposition d'amélioration a été proposée : diversifier les modalités de participation au processus de surveillance. Cela permettrait aussi de renforcer le droit d'être entendu et de favoriser une culture participative au sein des foyers.

Deuxièmement, la démarche co-constructive de la surveillance et l'importante collaboration entre les foyers et l'organe de surveillance sont l'un des facteurs principaux garantissant une procédure de surveillance efficace et de qualité. A ce propos, les lignes directrices ne semblent pas avoir apporté une contribution majeure mais elles ont, dans un certaine mesure, formalisé et structuré ce rapport co-constructif. De plus, la préparation, l'inspection et la mise en œuvre des objectifs d'amélioration donnent aux institutions plusieurs occasions de réfléchir sur les modalités d'accompagnement et prise en charge des enfants placés. La surveillance favorise ainsi une réflexion critique constante sur les modalités éducatives des foyers. Considérant le contexte particulier de vulnérabilité des enfants placés, une telle réflexion est nécessaire et fondamentale.

Un autre aspect intéressant mais spécifique au cas étudié est le double rôle que l'organe de surveillance revête. La possibilité d'allier la surveillance à la promotion des droits de l'enfant est un facteur qui favorise la connaissance des standards Q4C parmi le personnel en charge des enfants placés. Elle favoriserait aussi une culture commune des droits de l'enfant pour l'ensemble des structures de prise en charge des enfants placés. De plus, cette double fonction permet de relever les besoins structurels du terrain et d'y apporter des solutions sectorielles.

Enfin, l'analyse démontre qu'il existe, de la part de l'office de surveillance, un désir d'examiner la phase de prise en charge considérant également la phase d'admission et de démission. Les entretiens avec les directeurs ont cependant mis en évidence qu'une prise en charge des enfants, soucieuse de soigner les transitions d'une phase à un autre, est possible uniquement avec l'implication de tous les services œuvrant dans le domaine. Seule une réflexion critique par l'ensemble du secteur de protection de l'enfance permettrait de développer culture commune des droits de l'enfant.

Bien que chaque canton ait ses propres spécificités institutionnelles, réalités et contraintes structurelles, le cas d'étude peut être retenu comme une bonne pratique dans les réflexions générales sur la qualité du processus de surveillance.

Reprenant les mots d'un des directeurs, « la mise en œuvre des droits de l'enfant dans le domaine du placement extra-familial est un chantier ouvert qui nécessite une constante réflexion ». C'est donc sur cette note réflexive que je désire conclure en souhaitant garder à l'esprit que, dans ce chantier, la réflexion sur sa propre posture professionnelle est capitale pour entendre, comprendre les besoins des enfants placés et y répondre au mieux.

6 Bibliographie

Sources primaires :

Assemblée Fédérale de la Confédération Suisse. *Code Civil Suisse (CC) du 10 décembre 1907 (Etat le 1er janvier 2021)*. RO 24 245. Disponible à : https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/24/233_245_233/20210101/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-24-233_245_233-20210101-fr-pdf-a.pdf

Assemblée Générale des Nations Unies. 2010. *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants*. A/RES/64/142. Adopté le 24 février 2010. Disponible à : https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Guidelines%20for%20the%20Alternative%20Care%20of%20Children%20-%20French_0.pdf

CDAS et COPMA. 2020. *Recommandations relatives au placement extra-familial*. Adoptées le 20 novembre 2020. Disponible à : https://www.kokes.ch/application/files/1216/1130/6845/FR_Einzelseiten.pdf

Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. 2005. *Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres relative aux droits des enfants vivant en institution*. Rec2005(5). Adopté le 16 mars 2005. Disponible à : <https://rm.coe.int/09000016805daab2>

Conseil Fédéral Suisse. *Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) du 19 octobre 1977 (Etat le 20 juin 2017)*. RS 211.222.338. Disponible à : https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1977/1931_1931_1931/fr

Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino. *Regolamento della legge per le famiglie (RLFam) (del 20 dicembre 2005)*. Disponible à : <https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/346>

COPMA .n.d.. "Placement extra-familial". Consulté le 4 Avril 2022. <https://www.kokes.ch/fr/documentation/recommandations/placement>

Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino. *Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) (del 15 settembre 2003)*. Disponible à : <https://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/345>

Organisation des Nations Unies. 1989. *Convention relative aux droits de l'enfant*. Adopté à New York le 20 novembre 1989. Recueil des Traités, vol. 1577, 3. Disponible à : https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=IV-11&chapter=4&clang=fr

Quality4Children. Adoptées en juin 2007 au Parlement européen. Disponible à : https://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/8bd65487-54fe-4f39-a5d1-e80fe156e950/Q4C_Standards_French.pdf

UFaG. n.d. „Presentazione“. Consulté le 15 mars 2022. <https://www4.ti.ch/dss/dasf/ufag/chiamo/presentazione/>

Sources secondaires :

Abercrombie, Nicholas, Stephen Hill, et Bryan S. Turner. 2006. *Dictionary of sociology*. Harmondsworth: Penguin.

Cantwell, Nigel, Jennifer Davidson, Susan Elsley, Ian Milligan, et Neil Quinn. 2012. *En marche vers la mise en œuvre des « Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants »*. Glasgow: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland. Disponible à : <https://www.alternativecareguidelines.org/Portals/46/Moving-forward/En-marche-vers-la-mise-des-lignes-directrices-relatives-a-la-protection-V2.pdf>

- COPMA. 2017. *Droit de la protection de l'enfant. Guide pratique*. Zurich/Saint Gall: Dike Verlag
- Faisca, Élodie. 2021. "La participation de l'enfant en protection de l'enfance : Enjeux, conditions et obstacles". *Enfances Familles Générations* 37 [En ligne]. Disponible à : <https://journals.openedition.org/efg/11675>.
- Foudriat, Michel. 2014. "La co-construction: Une option managériale pour les chefs de service". Dans *Le management des chefs de service dans le secteur social et médico-social*, sous la direction de Maxime Delaloy, 229-250. Paris: Dunod.
- Flyvbjerg, Bent. 2006. "Five Misunderstandings About Case-Study Research". *Qualitative Inquiry* 12(2): 219-245.
- Integras. n.d. „Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée“. Consulté le 3 mars 2022. <https://www.integras.ch/fr/>
- McCarthy, Edel. 2016. "Young People in Residential Care, their Participation and the Influencing Factors" *Child Care in Practice* 22(4): 368-385
- Spyrou, Spyros. 2011. "The limits of children's voices: From authenticity to critical, reflexive representation". *Childhood* 18(2): 151–165.
- Strauss, Anselm L., et Juliet Corbin. 1990. *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park: Sage.
- ten Brummelaar, Mijntje D.C., Annemiek T. Harder, Margrite E. Kalverboer, Wendy J. Post, et Erik J. Knorth. 2018. "Participation of youth in decision-making procedures during residential care: A narrative review". *Child & Family Social Work* 23(1): 33–44.
- Tilley, Liz, et Kate Woodthrope. 2011. "Is the End for Anonymity as We Know It? Critical Examination of the Ethical Principle of Anonymity in the Context of 21st Century Demands on the Qualitative Researcher." *Qualitative Research* 11(2) : 197-212.
- Van Campenhoudt, Luc, et Raymond Quivy. 2011. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris: Dunod.
- Yin, Robert K. 2009. *Case Study Research. Design and Methods*. Los Angeles: Sage Publications.

7 Annexes

7.1 Grilles d'entretien

Grilles d'entretien

Entretien 1: Inspectrice

- Comment s'effectue l'inspection ?
- De quelle façon les Q4C sont-ils utilisés par l'OFJ comme outil opérationnel ?
- L'utilisation des normes Q4C a-t-elle entraîné un changement positif ? A une augmentation de la qualité de la supervision ? Une valeur ajoutée ?
- Comment c'était avant ?
- Comment les mineurs vivant dans les foyers peuvent-ils contribuer et participer à ce processus de supervision ? Quelles sont les données importantes pour vous ?
- Qu'est-ce qui a changé avec ces directives ?
- Les CEM ont-ils ajouté les Q4C à leur concept ? Données ?
- Ev. comparaison avec d'autres cantons ?

Entretien 2 et 3 : Directeurs

- Comment la supervision est-elle vécue ? Quel est le retour d'information des éducateurs ? Et des collègues (directeurs, en CODICEM) ?
- Comment se déroule la préparation interne (discussions avec les équipes, information des enfants, etc.) ?
- L'utilisation des normes Q4C comme principe directeur et outil opérationnel pour la supervision a-t-elle entraîné un changement dans le processus ?
- Y a-t-il une valeur ajoutée ?
- Comment c'était avant ?
- A-t-il permis d'améliorer la qualité de la supervision ?
- Quelles sont les limites ?
- Comment les enfants des EMC peuvent-ils contribuer et participer à ce processus de supervision ? Qu'est-ce qui a changé dans ces directives ? Quels sont leurs commentaires ?
- Les CEM ont-ils ajouté les Q4C à leur concept pédagogique ? Données ?

Entretien 4 : éducateur social

- Comment la supervision est-elle vécue ? Quel est le feedback des éducateurs ?
- Comment se passe la préparation interne (discussions avec les équipes, information des enfants,...) ?
- L'utilisation des normes Q4C comme principe directeur et outil opérationnel pour la supervision a-t-elle entraîné un changement dans le processus ?
- Valeur ajoutée supervision ? Quelles sont les limites ?
- Comment c'était avant ?
- Quels sont les possibilités de participation des enfants dans les processus ? Qu'est-ce qui a changé dans ces directives ? Quels sont leurs commentaires ?

7.2 Selbstständigkeitserklärung, Erklärung zum Datenschutz und zur Präsenzpflcht

Selbstständigkeitserklärung

Ich Jessica Pierobon, erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Falldokumentation bei keiner anderen Hochschule ein-gereicht habe und diese Arbeit selbstständig, ohne andere als die angegebene fremde Hilfe und ohne Verwendung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel verfasst habe. Alle Stellen, Abbildungen und Grafiken, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet und mit dem genauen Verweis auf ihre Herkunft versehen.

Erklärung zum Datenschutz

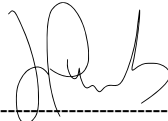
Ich bestätige hiermit, dass bei der Darstellung der Fallsituation das Einhalten des Datenschutzes gewährleistet ist und die Arbeit ohne Nachteile für Dritte verfasst wurde.

Erklärung zur Präsenz im Unterricht

Ich erkläre hiermit, die erforderliche Präsenz im Unterricht erbracht zu haben.

Bellinzona, den 5. April 2022

Ort, Datum



Unterschrift