

Strasbourg, le 19 mai 2005

CS-Forum In care (2003) 4 final

**Groupe de travail sur les enfants en situation de risque  
et les enfants placés**

**Enfants vivant en institution: prévention et mesures alternatives**

**Rapport final**

*M. Bragi Gudbrandsson, Islande*

*Tel qu'approuvé par le Comité européen pour la Cohésion Sociale (CDCS)  
lors de sa 12<sup>ème</sup> réunion (Strasbourg, 17-19 mai 2004)*

**EDITION PROVISOIRE**

*Direction Générale III – Cohésion Sociale  
Service des Politiques Sociales*

## Table des matières

Page

<b>Résumé</b> .....	3
<b>1.0. Introduction</b> .....	4
1.1. Placement des enfants en institution .....	4
<b>2.0. Enfants en situation de risque et placement en institution dans les pays européens</b> .....	6
<b>3.0. Aide aux familles, enfants en situation de risque et enfants placés</b> .....	9
3.1. Stratégies de prévention et aide aux familles .....	10
3.2. Protection de l'enfance et aide aux familles .....	12
<b>4.0. Stratégies de prévention: exemples de «bonnes pratiques»</b> .....	14
4.1. Le contrôle d'accès aux services en tant que modalité d'aide aux familles .....	15
4.2. Partenariat avec les familles .....	16
4.3. Conférences des groupes familiaux – FGC .....	17
4.4. Enrichissement des compétences parentales – Programme de formation aux fonctions parentales – PMT .....	18
4.5. Traitement multisystématique – TMS .....	20
4.6. Développement des compétences et des services aux familles .....	21
<b>5.0. Solutions de substitution aux grandes institutions</b> .....	23
5.1. Placement en famille d'accueil .....	25
5.2. Programme PRIDE – Développement des compétences au sein des familles d'accueil .....	27
<b>6.0. Après le placement - Voies à explorer</b> .....	28
<b>7.0. Rôle des travailleurs sociaux et autres professionnels dans le processus de placement</b> .....	29
<b>Annexe – Questionnaire</b> .....	31

## Résumé

Ce rapport vise à cerner les problèmes définis dans le cadre du mandat confié au Groupe de travail sur les enfants en situation de risque et les enfants placés.

Il examine en premier lieu les effets du placement en institution sur les enfants et sur la société en général. Il donne ensuite un aperçu d'ensemble des pays européens, s'agissant du placement des enfants en foyers d'accueil spécialisés. Trois catégories ont pu être identifiées: la première regroupe les États qui connaissent un taux élevé de placements en foyers d'accueil, associé à de grandes institutions (Europe centrale et orientale); font partie de la seconde catégorie les États qui disposent de peu de foyers d'accueil et de grandes institutions (Europe du Sud-est); enfin, la troisième catégorie comprend les États où le processus d'abandon des grandes institutions, de prévention et d'adoption d'autres modalités d'accueil a déjà eu lieu, encore qu'à des degrés divers (États européens les plus riches).

La relation entre le placement des enfants en foyer spécialisé et l'aide aux familles a été plus particulièrement étudiée. On fait valoir qu'il y a une étroite corrélation entre ces deux composantes et que l'absence d'une politique familiale cohérente ainsi que la fragmentation des services proposés aux familles peuvent être à l'origine de placements inutiles. Le rapport se poursuit par l'examen des approches retenues par les divers systèmes de protection de l'enfance des pays européens, lesquelles ont des conséquences importantes pour les enfants et les familles vulnérables.

Le rapport identifie les «bonnes pratiques», autrement dit celles qui se sont révélées les plus efficaces pour l'élaboration de stratégies et de programmes de prévention dans les États européens, s'agissant du placement des enfants. Il est allégué que ces pratiques sont plus conformes à l'intérêt de l'enfant que les méthodes traditionnelles.

Il est question ensuite des modalités d'accueil autres que les grandes institutions, de la réforme des foyers d'accueil spécialisés et du placement en famille d'accueil. L'accent a été plus particulièrement mis sur l'accueil familial et le développement des compétences parentales requises pour satisfaire aux besoins des enfants en situation de risque et des enfants placés.

L'importance du soutien nécessaire aux enfants lorsqu'ils quittent les structures d'accueil est souvent sous-estimée. Le rapport fait ressortir certains des problèmes à traiter.

Pour finir, des observations sont formulées sur le rôle des travailleurs sociaux dans le placement des enfants, rôle qui peut avoir des incidences déterminantes pour ces derniers et leur famille.

## **1.0 Introduction**

«La famille est le fondement de la société et l'environnement naturel qui conditionne la croissance et le bien-être de tous ses membres et des enfants en particulier... L'enfant doit pouvoir se développer dans un environnement familial, dans une atmosphère de bonheur, d'amour et de compréhension<sup>1</sup>».

C'est donc tout naturellement que l'accent est mis sur l'importance de la famille pour aborder la question des enfants en situation de risque et des enfants placés. Au sein d'une structure familiale saine et qui fonctionne, l'enfant est bien nourri et entouré d'affection et de soins. Le besoin qu'a l'enfant de stimulation, de reconnaissance et de sécurité est pris en compte et il peut se développer et atteindre l'âge adulte dans les meilleures conditions. En revanche, si l'enfant n'a pas de famille, est abandonné, grandit au sein d'une structure familiale caractérisée par la négligence et les sévices ou encore dans laquelle la critique est permanente et la tendresse absente, il est probable qu'il en subira toute sa vie les effets préjudiciables. En conséquence, une société qui veut assurer l'avenir de ses enfants doit répondre à une question à double tranchant: comment donner à la famille les moyens de remplir son rôle fondamental dans le développement et l'éducation des enfants et, en même temps, mettre sur pied un mécanisme d'intervention efficace lorsqu'il y a carence de la famille et, dans cette hypothèse, d'une manière favorable plutôt que négative pour l'intérêt de l'enfant.

Le rapport examine certaines des questions fondamentales relatives à l'intervention sociale et à l'aide aux enfants en situation de risque en Europe. De façon plus spécifique, il y est essentiellement question des structures d'accueil envisagées sous l'angle de la prévention, des mesures de substitution aux grandes institutions et des dispositions à prendre dans l'optique de la réintégration sociale des enfants placés.

## **1.1 Placement des enfants en institution**

En Europe, le développement du placement des enfants en foyers d'accueil a coïncidé avec l'industrialisation et l'urbanisation. La révolution industrielle a induit des mutations décisives au sein de la structure familiale. Les parents ont eu de nouveaux rôles à jouer et sont passés d'une production domestique à la production pour la compte d'un employeur étranger à leur foyer. Les enfants ont cessé d'être un atout pour la production domestique et leur dépendance s'est accrue du point de vue économique. La survie des familles était désormais fonction de la vente de la force de travail qui, en période de récession économique, d'épidémies et de guerre, entraînait une insécurité encore plus grande pour un nombre toujours plus important d'enfants. La très grande pauvreté et l'incapacité qui en résultait pour les familles de prendre soin de leurs enfants, exigeait une réaction de la société. C'est ainsi que les foyers d'accueil sont devenus un élément positif dans la vie des enfants vulnérables de toute l'Europe.

Bien que les foyers d'accueil aient assumé la responsabilité de l'éducation de millions d'enfants en Europe pendant des siècles, les éducateurs et les spécialistes de l'enfance connaissaient bien depuis longtemps les inconvénients et les effets pervers de ces institutions pour le développement et le bien-être des enfants. Les conclusions d'observations répétées dans de nombreux pays au cours des dernières décennies n'ont fait que renforcer cette certitude. Les grandes structures d'accueil spécialisées peuvent contribuer à l'exclusion sociale et à la stigmatisation des enfants. Il est même vraisemblable qu'elles aliènent les enfants et leur interdisent de participer activement à la vie sociale pendant leur enfance, voire pendant leur vie adulte. A long terme, l'accueil des enfants en foyers spécialisés peut les priver de la richesse émotionnelle et des aptitudes à la vie sociale, pour

---

<sup>1</sup> Convention relative aux droits de l'enfant, Préambule, 1989.

ne rien dire de l'aggravation du risque auquel ils sont soumis, à la fois pendant la période de leur accueil en foyer et ultérieurement. Ce mode d'accueil peut compromettre leur développement intellectuel et cognitif et restreindre leur aptitude à tisser des liens et à maintenir des relations avec autrui. Pour reprendre les termes employés par l'ONG Save the Children: «Les droits des enfants peuvent être purement et simplement ignorés, et même positivement enfreints; cette réalité a des incidences significatives sur la qualité de leur vie, lesquelles peuvent avoir un impact durable à l'âge adulte<sup>2</sup>».

Plus particulièrement, il a été démontré que le fait d'être socialement orphelin a des conséquences très préjudiciables à la vie psychique d'un enfant. Outre son incidence sur les retards constatés dans le développement physique, psychique et social de l'enfant, ce statut peut directement provoquer l'angoisse et l'insécurité, la passivité, l'agressivité et les tendances à des comportements antisociaux. Les statistiques transmises par la Fédération de Russie mettent en évidence l'ampleur de ces difficultés: un sur cinq des jeunes qui quittent un orphelinat aura des comportements pénalement répréhensibles; parmi les filles, une sur sept se livrera à la prostitution et dix pour cent des orphelins se suicident<sup>3</sup>.

La violation des droits des enfants et les sévices dont ils font l'objet dans les institutions où ils sont accueillis ont été mis en évidence par de nombreuses recherches au cours des dernières années<sup>4</sup>. Les enfants confiés à des foyers d'accueil n'encourent pas seulement le risque de sévices imputables aux adultes qui occupent des postes de confiance; ils sont aussi soumis à tous les risques liés à la promiscuité avec les autres enfants accueillis dans ce type d'institutions.

Pris dans leur ensemble, les arguments contre le placement des enfants en institution sont convaincants et justifient le déploiement de gros efforts pour obtenir des changements. Le placement peut également être considéré comme une menace pour la société. Selon l'UNICEF, «Nous en arrivons également à prendre conscience de ce que l'accueil en institution implique pour les sociétés. Il perpétue la discrimination du fait de l'approbation tacite de l'idée que certains groupes d'enfants – orphelins, enfants abandonnés, enfants handicapés, enfants des familles touchées par le SIDA ou par la pauvreté – devraient rester marginalisés. Le recours aux foyers spécialisés fait également obstacle au développement harmonieux des communautés et de la société considérée dans son ensemble<sup>5</sup>». La déclaration de Stockholm telle que formulée à l'occasion de la seconde Conférence internationale sur l'Enfance et le placement en foyers spécialisés (mai 2003) insiste comme suit sur cette position: «Il est incontestablement démontré que le placement en institution a des conséquences négatives, à la fois pour les enfants pris isolément et pour la société dans son ensemble».

---

<sup>2</sup> *International Save the Children Alliance*: «Dernier recours – Le souci croissant de l'intérêt des enfants en cas de placement en institution»; [www.savethechildren.net](http://www.savethechildren.net).

<sup>3</sup> Pachkina (2001), repris dans: J. Holm-Hansen, L. B. Kristofersen et T. M. Myrvold, ed.: «La situation des orphelins en Russie»; rapport NBR 2003:1, p.83.

<sup>4</sup> Voir par exemple: N. Stanley, ed.: «Institutionnal abuse», Routledge, 1999; C. Barter: «Who's to blame? Conceptualizing institutionnal abuse by children, Early child development and care»; 133:101-14; E. R. Blatt: «Factors associated with child abuse and neglect in residential care settings», *Children and Youth Services Review* 14: 493-517.

<sup>5</sup> Déclaration de l'UNICEF à la seconde Conférence internationale sur l'Enfance et le placement en foyers d'accueil spécialisés; Stockholm, mai 2003.

## 2.0 Enfants en situation de risque et placement en institution dans les pays européens

Les données disponibles sur l'ampleur du placement des enfants européens en institution sont fragmentaires et difficiles à interpréter. Les informations officielles sont recueillies de manières différentes selon les Etats et même à l'intérieur de ces derniers, où les responsabilités sont réparties entre plusieurs ministères ou autres organes officiels. La comparaison internationale est également difficile en raison d'un manque de clarté dans les définitions, s'agissant des groupes cibles, du type de prise en charge, des motifs du placement hors du foyer, du statut juridique de l'enfant, etc.

Pour compléter les données actuelles, le Groupe de travail a décidé de remettre aux Etats membres un questionnaire qui, entre autres, s'intéressait au nombre et au pourcentage d'enfants séparés de leurs parents, aux types et aux motifs de placement, à l'organisation de la protection de l'enfance, aux politiques et législations nationales applicables aux enfants en situation de risque. Un exemplaire du questionnaire est annexé au présent document.

L'étude des modalités de placement en institution des enfants européens est une entreprise délicate en raison de sa nature complexe. Le pourcentage des placements en institution, la nature de ce type de placement – et, notamment, son ampleur, le profil des enfants placés (âge, sexe, etc.), les motifs invoqués pour justifier le placement et la qualité de l'accueil spécialisé (nombre de personnes, formation, spécialisation, etc.) – sont autant d'aspects différents qui doivent être pris en compte. Dans le présent rapport, tout a été fait pour présenter une vue synthétique de la situation en Europe. Au risque de simplifier exagérément, il est toutefois possible de distinguer trois catégories de pays, selon la pratique qu'ils ont mise en œuvre pour le placement des enfants en institution.

Du point de vue du pourcentage d'enfants placés en institution, de nombreux États d'Europe centrale et orientale semblent constituer une catégorie à part entière. En Bulgarie, dans la Fédération de Russie et en Roumanie, entre dix et vingt enfants pour mille vivent dans des foyers d'accueil<sup>6</sup>. La Pologne, la Hongrie, la Moldova, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie comptent également parmi les États où le pourcentage est assez élevé (entre cinq et dix enfants pour mille). Dans ces pays, ce n'est pas seulement le nombre relativement important d'enfants placés dans des institutions qui est source d'inquiétude, mais également la nature de cet environnement d'accueil. En effet, c'est dans cette zone géographique que sont implantées les plus grandes institutions pour enfants de toute l'Europe et où la qualité de vie des enfants est la plus dégradée. La structure de ces institutions qui remonte à l'ère soviétique – avec cent et jusqu'à trois cents enfants hébergés – reste très répandue dans la région. En outre, il est bien connu que l'insuffisance des financements a conduit à des difficultés majeures pour assurer une alimentation équilibrée, le chauffage, l'habillement, l'entretien et les soins de santé de base. Ces problèmes sont également signalés dans d'autres pays, bien que le pourcentage de placement des enfants en institution soit significativement moindre. Ainsi, l'Arménie, la Géorgie et l'Ukraine ont également connu de réelles difficultés à cet égard.

L'une des caractéristiques les plus inquiétantes du placement des enfants en institution dans cette région tient au nombre très important d'orphelins. Il y a, par exemple, un fait frappant dans la Fédération de Russie: pratiquement tous les enfants présents dans les orphelinats sont des «orphelins sociaux», c'est-à-dire des enfants dont un des parents au moins vit encore, et cette remarque vaut également pour les enfants placés dans les foyers spécialisés<sup>7</sup>. Cette réalité en dit beaucoup sur la gravité et le caractère douloureux des conditions économiques et sociales dont de

---

<sup>6</sup> Parmi les sources importantes figurent: N. Madge: «Enfance et foyers d'accueil spécialisés en Europe», National Children's Bureau 1994; « Enfance et placement en institution », rapports nationaux, 2<sup>nd</sup>e Conférence internationale, Université de Stockholm , 2003; «Une décennie de transition», rapport de suivi régional No. 8, UNICEF 2001; J. Holm-Hansen, op. cit.

<sup>7</sup> «Les enfants en situation de risque en Europe centrale et orientale: périls et perspectives, UNICEF, 1997; J. Holm-Hansen, op. cit.

nombreuses familles font l'expérience dans la région. Ce pourcentage important d'enfants placés dans des foyers est une autre caractéristique particulièrement attristante du placement en institution dans les États membres dont il a été question plus haut, ainsi que dans d'autres États en transition tels que la République tchèque, la Slovaquie, la Croatie et l'"ex-République yougoslave de Macédoine". Il reflète les conditions de la vie sociale héritées du passé et qu'il faudra beaucoup d'énergie pour faire évoluer.

La plupart des États d'Europe centrale et orientale ont élaboré des politiques conséquentes et pris des mesures spécifiques pour améliorer la situation des enfants vulnérables et, plus spécifiquement, des enfants placés en institution; il sera question un peu plus loin de certains de ces dispositifs. Dans plusieurs cas, des progrès significatifs ont été faits, avec une diminution du taux de placement en institution et le développement d'autres modalités d'accueil dans quelques pays (la Roumanie, par exemple), l'introduction de changements structurels dans la configuration des institutions (dans certaines régions de la Fédération de Russie et en Slovaquie) et la réduction du nombre de foyers pour enfants (en Hongrie et en Estonie, par exemple). Cela dit, le processus de mutation est assez lent et certaines zones géographiques importantes ont même connu une évolution négative. Dans de nombreuses parties de la région, l'augmentation de la pauvreté dans les secteurs public et privé a conduit à l'aggravation des problèmes sociaux avec un accroissement significatif du nombre d'enfants privés de soins parentaux et qui doivent donc être pris en charge par la collectivité. Ainsi, dans la Fédération de Russie, le nombre annuel d'enfants devenus orphelins est passé de 49 000 en 1990 à plus de 123 000 en 2000<sup>8</sup>. Dans certaines parties de la région, les taux importants d'enfants placés dans des foyers spécialisés sont tout aussi alarmants. Ainsi, dans la Fédération de Russie, le nombre d'enfants âgés de 0 à 3 ans placés dans des foyers a pratiquement doublé depuis 1989 et, en Lettonie, l'augmentation a été de près de 80 % pendant la même période<sup>9</sup>.

La seconde catégorie qui a pu être identifiée par ses caractéristiques communes en matière de placement des enfants en institution dans les pays européens regroupe un certain nombre d'États d'Europe du Sud-est: Albanie, Turquie, Serbie et Monténégro, Bosnie-Herzégovine et certains États du Caucase: Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie. Dans ces États, le pourcentage de placement des enfants en institution est relativement limité (1 à 3 pour mille). Par ailleurs, il y a dans ces pays des institutions pour enfants qui s'apparentent aux structures que l'on retrouve en Europe centrale et orientale. La forme dominante de placement en institution fait appel à de grands établissements où sont regroupés plusieurs centaines d'enfants. Le pourcentage important de nourrissons et d'orphelins est également un autre facteur commun. La Turquie est un authentique cas d'espèce: en dépit du fait que ce pays connaît l'un des pourcentages de placement en institution les plus faibles, près de 90 % des institutions accueillent plus de 60 enfants avec un nombre considérable de structures où vivent plus de 100 enfants (40 %). Le taux relativement important d'enfants d'âge préscolaire (10 %) et la durée du placement (5 ans ou plus, dans la plupart des cas), sont deux autres caractéristiques importantes. Les principales raisons invoquées pour justifier le placement sont variées: pauvreté, éclatement de la famille et sévices à enfant; par ailleurs, il n'y a que peu de solutions de rechange pour accueillir les enfants en dehors de leur famille. En Grèce, les institutions n'accueillent pas autant d'enfants (même si la plupart d'entre elles hébergent tout de même plus de trente enfants); le pourcentage d'enfants d'âge préscolaire accueilli dans les institutions est beaucoup plus faible (2-3 %) et il y a davantage de modalités d'accueil différentes (placement en famille) avec un développement plus marqué des mesures de prévention. Pour autant, la durée et les motifs invoqués pour le placement sont essentiellement les mêmes.

Eu égard à la finalité du présent rapport, les États européens les plus riches semblent constituer une catégorie particulière, malgré les écarts considérables constatés au sein de la région entre, par exemple, l'Europe du sud (Espagne et Italie) et l'Europe du nord. Ainsi, le pourcentage d'enfants

---

<sup>8</sup> J. Holm-Hansen, op. cit., p.21

<sup>9</sup> «Une décennie de transition», op. cit., p. 151.

placés en institution varie de moins de 1 pour 1 000 (Royaume-Uni, Norvège, Islande) à 5-7 enfants pour 1 000 (Danemark, Allemagne, France et Portugal). En Suède, en Finlande, en Irlande, en Belgique, aux Pays-Bas, en Italie et en Espagne, les chiffres correspondants se situent entre 1,5 et 3<sup>10</sup>. Cela dit, ces résultats ne constituent pas une base saine pour évaluer, d'un point de vue général, la situation du placement des enfants en institution, dans la mesure où cet environnement connaît des disparités très importantes d'un État à l'autre; par ailleurs, la possibilité de comparer les données statistiques peut être rendue plus difficile par le choix de définitions différentes, ainsi qu'il l'a été dit plus haut. Et cette réalité devient encore plus évidente lorsque d'autres aspects de la situation sont soumis à examen: ainsi, l'Espagne connaît un taux de placement en institution relativement faible (environ 2 pour 1 000) mais les grandes institutions (30-40 enfants) y sont toujours très courantes. Au Danemark, le pourcentage des placements en institution est relativement important (environ 6 pour 1 000) mais, dans ce pays, la grande majorité des enfants accueillis en institution vivent dans des «mini-structures» où il est plus facile d'organiser une certaine qualité de vie pour quelques enfants seulement (de 4 à 8); cette situation n'a que très peu à voir avec les grandes institutions implantées, par exemple, en Europe centrale et orientale. C'est également le cas dans d'autres pays nordiques qui ont mis l'accent sur la famille d'accueil, comme la Suède, où le terme de «foyer hybride» parle de lui-même<sup>11</sup>.

Dans la plupart des États d'Europe occidentale, les petites structures d'accueil de type familial remplacent de plus en plus souvent les grandes institutions et apparaissent de plus en plus souvent comme le résultat d'une évolution toujours en cours. Bien que des progrès importants aient été faits dans de nombreux pays, il faut noter que l'évolution est lente et le processus inégal. En Europe, cette évolution a débuté à des époques différentes dans les divers pays, entre les années 50 et les années 80, et la voie suivie reflète les particularismes socio-économiques et culturels de chaque pays. Cela dit, il est possible d'identifier différentes étapes dans cette évolution, selon les points importants retenus par chaque type de réforme.

La première étape de cette évolution peut être caractérisée par le modèle de la *spécialisation* qui, pour l'essentiel, met l'accent sur le problème et sur sa catégorisation. Il s'agit de définir les besoins des enfants et la manière d'y répondre au sein d'une structure de type institutionnel. La seconde étape repose sur le modèle de la *normalisation*, qui insiste sur le contexte organisationnel et sur sa capacité d'appréhender et résoudre les problèmes. A ce niveau, on fait appel au principe de l'intégration d'après lequel les enfants doivent vivre dans un environnement physique et social aussi proche que possible de celui des autres enfants et pouvoir développer des relations interpersonnelles, tout en participant à la vie de la société. Pour finir, le modèle structuré autour des *droits des enfants* met l'accent sur la définition de l'intérêt le mieux compris de l'enfant et, en particulier, sur ses droits. La Convention relative aux droits de l'enfant accorde une place prépondérante à ce modèle, en particulier à propos du droit de l'enfant de jouir d'un environnement familial. Toutefois, cette évolution est toujours très loin d'avoir atteint ses objectifs<sup>12</sup>.

### **3.0 Aide aux familles, enfants en situation de risque et enfants placés**

Les recherches menées sur les enfants vulnérables, sur les enfants placés et sur la protection de l'enfance dans les pays européens ont montré que la grande majorité des enfants en situation de risque étaient victimes d'une certaine réalité: conditions sociales déplorables, éclatement des familles, pauvreté, toxicomanie, carences graves dans la pratique des fonctions parentales,

<sup>10</sup> Voir, par exemple: « Placement des enfants en institution: le commencement de la fin », Ch. 1, Italie et 2. Espagne, UNICEF, 2003 et « Le souci de l'écoute », rapport sur le placement des enfants en institution, Finlande, Écosse et Espagne, EUROARRC, 1999.

<sup>11</sup> M. Sallnäs: Barnavårdens institutioner – framväkst, ideologier och struktur, Stockholm, 2000.

<sup>12</sup> « Travail social en Europe: situation actuelle et perspectives », planification des services et des travailleurs sociaux, 2002, Ch.4.2.1.; bien que cette analyse de F. Casas concerne spécifiquement l'Espagne, elle est applicable à une situation beaucoup plus générale.

problèmes psychologiques et psychiatriques, problèmes de comportement, négligence et sévices. Ces problèmes communs aux sociétés européennes sont manifestes dans les réponses au questionnaire que le Groupe de travail a adressé aux États membres à propos des principaux motifs invoqués pour justifier le placement des enfants à l'extérieur de leur famille. Cela dit, les réponses reflètent également les disparités constatées dans les ensembles de problèmes que chaque pays désigne comme autant de motifs qui justifient la séparation de l'enfant d'avec ses parents. Bien que la plupart des pays fassent mention des sévices et de la négligence comme étant les deux principales raisons invoquées pour justifier la séparation et le placement, les pays d'Europe centrale et orientale mettent très nettement en évidence les carences des services sociaux de base et l'absence de soutien aux familles qui sont beaucoup plus criantes que dans d'autres parties de l'Europe. Ainsi, les États en transition sont confrontés à l'épineux problème posé par les enfants des rues, les orphelins, les enfants abandonnés ou les mineurs sans attache familiale – autant de manifestations des effets de la pauvreté et, plus généralement, de la dégradation des conditions sociales pour une grande partie de la population.

La relation entre l'absence de services proposés aux familles et le placement des enfants à l'extérieur est devenue particulièrement évidente en Europe centrale et orientale au cours de la dernière décennie. La désintégration des services existants – bouleversement des systèmes de soins et des structures éducatives – associée aux difficultés économiques croissantes qu'affrontent les familles (augmentation du chômage et baisse des rémunérations), a été l'une des conséquences sociales les plus directes de la transition. Il en est résulté une augmentation très rapide du nombre des enfants errants, des enfants abandonnés et des enfants placés dans des institutions, notamment dans la Fédération de Russie et en Roumanie<sup>13</sup>. L'UNICEF a signalé une augmentation marquée des placements en institution en Europe centrale et dans les pays baltes au cours de la période de transition et a plus particulièrement insisté sur les pourcentages plus élevés d'abandons d'enfants et de causes liées à la pauvreté et aux carences constatées dans les compétences parentales<sup>14</sup>. Ainsi qu'il l'a été indiqué plus haut, le fait que la plupart des enfants qui, dans la Fédération de Russie, sont placés dans des foyers, soient considérés comme des «orphelins sociaux» (c'est-à-dire qu'il leur reste au moins un parent vivant) et que moins de dix pour cent des enfants soient devenus orphelins à la suite du décès ou de l'invalidité de l'un de leurs parents, mérite particulièrement d'être relevé<sup>15</sup>.

Dans les sociétés les plus riches d'Europe occidentale où les services sociaux et l'aide aux familles sont plus développés, le taux de placement des enfants à l'extérieur de leur famille est beaucoup moins important qu'en Europe centrale et orientale. La pauvreté demeure l'une des principales raisons du placement bien que, dans certains pays, des dispositions juridiques aient été adoptées pour interdire la séparation des enfants et des parents lorsqu'elle pourrait être justifiée par la pauvreté (c'est le cas, par exemple, dans les pays nordiques). Les négligences graves et les sévices, les carences parentales, l'éclatement des familles et les violences sur enfant comptent parmi les facteurs les plus fréquemment cités dans les réponses au questionnaire du Groupe de travail sur les motifs du placement. Les réponses montrent également que les problèmes de comportement des enfants et des jeunes sont de plus en plus souvent invoqués pour justifier le placement. Ainsi, les comportements antisociaux, la délinquance, la criminalité et la toxicomanie sont les causes les plus courantes du placement des jeunes en institution dans les pays nordiques. Les données fournies par d'autres États sont également très révélatrices à cet égard. Ainsi, au Royaume-Uni, le nombre d'enfants détenus dans les prisons ne cesse d'augmenter<sup>16</sup> et les Pays-Bas mentionnent dans leur réponse au questionnaire l'existence de 2 200 enfants privés de liberté. Le nombre sans cesse

---

<sup>13</sup> Tatiana Balachova et col.: «Enfants des rues et orphelins en Europe orientale»; étude inédite présentée lors de la Conférence de l'IPSCAN, Denver, 2002.

<sup>14</sup> «Une décennie de transition», op. cit.

<sup>15</sup> J. Holm-Hansen, op. cit.

<sup>16</sup> Bob Franklin, ed.: «The new handbook of children's rights».Routledge, 2002, p.289.

croissant d'enfants sans attache familiale en institution au sein des sociétés les plus riches d'Europe retient également l'attention; c'est le cas, notamment, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Norvège et en Suède<sup>17</sup>. Il convient donc d'apporter une réponse spécifique à cette évolution pour veiller au mieux à la défense des intérêts de ce groupe d'enfants vulnérables et, plus particulièrement, de ceux qui sont les victimes de la traite des êtres humains<sup>18</sup>.

### 3.1 Stratégies de prévention et aide aux familles

Les services sociaux et l'aide aux familles doivent être au cœur des stratégies de prévention destinées à protéger les enfants en situation de risque et les enfants placés. Il existe de nombreux documents sur ce sujet et nous ne tenterons pas ici d'exposer globalement cette question complexe. En revanche, il sera question ci-après de ses aspects les plus importants, en fonction du cadre conceptuel traditionnellement appliqué aux divers niveaux de prévention: primaire, secondaire et tertiaire.

La *prévention primaire* concerne les stratégies et les programmes qui visent à éviter à l'enfant les sévices ou les violences avant qu'ils ne se produisent. En ce qui concerne l'aide aux familles, cette stratégie porte sur les structures fondamentales du système d'aide sociale qui vise à garantir à l'enfant une qualité de vie minimale: santé, éducation, sécurité sociale et logement<sup>19</sup>. Toute défaillance de ces services de base se traduit nécessairement par un grave préjudice pour les familles et les enfants affectés. Ainsi, si une famille ne dispose ni de moyens de subsistance ni de logement, il ne faut pas s'étonner qu'elle ne soit pas en mesure de remplir son rôle éducatif auprès de ses enfants. Par ailleurs, un certain nombre de dispositions et de services doivent être prévus pour satisfaire plus spécifiquement les besoins des familles et des enfants.

Parmi les mesures et les services importants destinés à resserrer le lien entre les familles et les enfants figurent les allocations familiales, les congés parentaux et les services de garde. Le soutien économique et social aux familles monoparentales a une importance considérable pour éviter à l'enfant les risques associés à la pauvreté. Les allocations familiales versées par l'Etat sont une prestation fondamentale à cet égard. Le niveau, la qualité et le coût des services de garde varient considérablement d'un pays européen à un autre et jouent un rôle important pour assurer l'égalité des chances entre les hommes et les femmes au travail, la formation et l'éducation. Lorsque l'accueil des enfants en garderie est mal adapté ou trop coûteux, certains parents sont contraints de laisser leurs enfants en garde dans des conditions peu satisfaisantes, aux soins de nourrices non déclarées<sup>20</sup> et les enfants les plus jeunes sont souvent laissés à la garde de leurs frères et sœurs plus âgés qui endossent ainsi une responsabilité trop lourde pour eux. Les garderies et les congés parentaux sont deux moyens importants pour permettre de concilier la vie professionnelle et la vie de famille. La durée, la rémunération et la souplesse des congés parentaux ont une importance cruciale pour les familles ayant de jeunes enfants. En outre, ces systèmes peuvent encourager les pères à participer davantage à la garde de leurs enfants qu'ils n'ont tendance à le faire jusqu'à présent. Certains pays ont adopté le système du *congé paternel* et cette mesure ne peut qu'être recommandée. A la suite de l'adoption de ces mesures, le nombre de pères qui bénéficient d'un congé parental rémunéré a considérablement augmenté<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Les Pays-Bas mentionnent la présence dans leurs institutions de 12 500 enfants sans attache familiale. En 2002, la Norvège a identifié plus de 900 enfants sans attache familiale (600 pour la Suède).

<sup>18</sup> L'engagement pris par les hauts fonctionnaires des Etats membres du Conseil des Etats de la mer baltique, du Belarus, de l'Ukraine et de la Moldova de coopérer aux niveaux bilatéral et multilatéral en vue de ne jamais renvoyer un enfant non accompagné dans son pays d'origine sans s'être assuré que quelqu'un pourra le prendre en charge mérite particulièrement d'être salué. Voir: <http://childcentre.baltinfo.org/news/ifid2457.html>

<sup>19</sup> Charte sociale européenne et, en particulier, l'article 16.

<sup>20</sup> Philips, A et Moss, P: «Who cares for Europe's children?», 1989.

<sup>21</sup> C'est le cas, notamment, en Norvège et en Islande. En Islande, la mère et le père ont l'un et l'autre droit à trois mois de congé parental rémunéré et à trois mois supplémentaires qu'ils peuvent prendre à leur gré, soit neuf mois au total.

La flexibilité des horaires de travail et la possibilité de quitter son lieu de travail pour des raisons familiales – maladie d'un enfant, par exemple – sont autant d'autres mesures qui devraient permettre de concilier vie professionnelle et vie de famille. Ces solutions peuvent s'avérer de plus en plus importantes, compte tenu de la marginalisation démographique croissante des familles nombreuses. Dans les sociétés qui connaissent des taux de natalité parmi les plus faibles, il est regrettable que l'organisation de la vie publique ne tienne compte que dans une faible mesure des besoins des familles où vivent de jeunes enfants.

La prévention de nature à bénéficier aux familles d'enfants handicapés a beaucoup à voir avec la manière dont le handicap est perçu par la société. Le modèle médical traditionnel du handicap – qui évalue les limitations que le handicap impose à l'enfant plutôt que d'estimer son potentiel – a régné en maître dans un certain nombre de pays européens. De ce fait, la prise en charge et le traitement des enfants handicapés sont considérés comme des problèmes d'ordre médical<sup>22</sup>. En conséquence, les enfants sont séparés de leur famille afin de leur dispenser une formation spécialisée indispensable pour qu'ils puissent «s'aligner» sur le reste de la société. Etant donné que de nombreux enfants ne seront jamais «normaux», les institutions deviennent leur foyer permanent. Mais le modèle médical cède rapidement du terrain au profit du modèle social qui met l'accent sur le caractère social du handicap, sur le principe de la participation et sur une approche axée sur le droit à des services. Cette évolution doit être encouragée par un soutien complémentaire aux familles où vivent des enfants handicapés.

Toute stratégie de prévention élaborée dans l'intérêt des familles implique nécessairement des tâches éducatives et la sensibilisation aux nombreuses difficultés qui affectent le bien-être des familles. Ces problèmes sont très nombreux: alcoolisme et toxicomanie des parents, maladies mentales, violences domestiques et violences sexuelles sur enfant sont autant de réalités qui conditionnent le développement et le bien-être des enfants. La sensibilisation et la formation des professionnels appelés à travailler avec les enfants jouent également un rôle de premier plan dans ces stratégies.

On peut prétendre que l'un des problèmes posés par la prévention susmentionnée dans les sociétés européennes tient à l'absence d'une *politique publique cohérente de la famille*. En réalité, c'est toute la collectivité familiale qu'il s'agirait ici de mettre en perspective<sup>23</sup>. Un certain nombre de dispositions et de services ont généralement été développés pour répondre aux problèmes ou besoins sociaux spécifiques de groupes particuliers de la société: les services de santé en réponse à la maladie, le logement à l'intention des sans-abri, les services aux handicapés, etc. Les besoins de la famille considérée comme la cellule de base de la société n'ont, de façon générale, jamais été envisagés comme l'objectif d'une évaluation globale qui puisse donner naissance à une stratégie d'ensemble; ces besoins ne sont appréhendés, dans la plupart des cas, que de manière fragmentaire. Cette remarque s'applique en particulier à une politique familiale explicite dans le cadre de laquelle les objectifs concernant les familles seraient structurés. La planification familiale, la formation des parents, les services d'adoption, la prise en charge des enfants handicapés, la protection de l'enfance, l'aide aux familles migrantes, la protection maternelle et infantile, la médiation parentale et le conseil aux familles en sont autant d'exemples. Par ailleurs, une politique familiale implicite regrouperait les mesures qui ont une incidence sur les familles, bien que les objectifs familiaux n'y soient pas délibérément intégrés. On peut en donner pour exemples la politique fiscale, les programmes éducatifs spéciaux pour les enfants handicapés, les activités de loisir pour les jeunes, les stratégies de prévention de la toxicomanie, etc. Les politiques familiales implicites peuvent être considérées comme des dispositions familiales latentes en raison de leurs dimensions moins évidentes. La plupart des politiques européennes qui ont un impact sur les familles et sur les enfants sont, de ce point de vue, implicites ou latentes.

---

<sup>22</sup> C. Barnes, G. Mercer et T. Shakespeare: *Exploring disability*, Polity Press, 1999.

<sup>23</sup> Shirley L. Zimmerman: «Understanding family policy», Sage Publication, 1988.

L'appréciation des *conséquences pour la famille* d'une politique donnée est un autre moyen d'appréhender les politiques dans l'optique de la famille. Ces mesures peuvent être volontaristes ou non, directes ou indirectes, manifestes ou latentes. La diffusion efficace de l'information, la création de systèmes informatiques et les connaissances fondées sur la recherche sont autant de facteurs cruciaux pour évaluer, contrôler et réviser les décisions qui ont une incidence sur la vie des familles et des enfants.

Il est impératif que toute politique familiale repose sur des droits universels et individuels, mais également sur une attitude pragmatique dans la poursuite des objectifs qui visent la protection sociale, l'intégration, la solidarité et le bien-être des enfants. Une politique familiale doit avoir des implications à tous les niveaux de la société – central, régional et municipal, d'où la nécessité de définir clairement les responsabilités, de coordonner et de faire collaborer les différentes instances gouvernementales, les organisations de bénévoles et le secteur privé. A cet égard, des progrès importants ont été faits en Europe et notamment en Norvège – où un ministère à part entière a été créé pour assumer la responsabilité de l'enfance et des affaires familiales – et en Islande où le Parlement a adopté une résolution sur la politique familiale des pouvoirs publics qui établit un Conseil de la famille ayant vocation consultative auprès du gouvernement.

### **3.2. Protection de l'enfance et aide aux familles**

La distinction entre la prévention secondaire et la prévention tertiaire est souvent floue. La *prévention secondaire* concerne les stratégies et les programmes qui tendent à la détection précoce des préjudices sérieux pour en réduire les effets. La *prévention tertiaire* a trait, en revanche, à l'intervention pour éviter qu'un préjudice ne se reproduise et que la situation ne s'aggrave encore. Dans tous les pays européens, il existe des services spécifiques pour compenser les préjudices subis après qu'ils se soient produits et, le plus souvent, ces mêmes services participent à la prévention tertiaire, c'est-à-dire au traitement et à la réhabilitation destinés à favoriser la récupération et empêcher les récidives.

L'existence d'un système public de protection de l'enfance chargé de gérer les interventions qui s'imposent est également un facteur décisif dans la mise en œuvre des préventions secondaire et tertiaire. Dans la plupart des pays européens, aussi bien les chercheurs que les praticiens ont conscience de divergences d'approches quant aux politiques et mesures de protection de l'enfance et d'aide aux familles. En premier lieu, le modèle de l'« aide aux familles » met l'accent sur les dispositions ayant pour but de restructurer la famille pour faciliter son fonctionnement au regard du rôle qu'elle doit jouer dans l'éducation des enfants. Ce type d'approche se reflète dans la nature des interventions du système de protection de l'enfance qui, pour l'essentiel, visent à soutenir les parents et tisser des liens de partenariat avec eux pour trouver des solutions à leurs problèmes. D'autre part, il existe un modèle dit de « salut de l'enfant », selon lequel la priorité donnée à l'aide aux parents pourrait compromettre les droits de l'enfant puisque celui-ci risque de devoir continuer à vivre dans un environnement hostile, sans bénéficier ni de la sécurité ni des soins dont il a besoin. Ce modèle implique d'axer les interventions sur les investigations et sur d'éventuelles mesures de police et de procédure pour protéger l'enfant, puisqu'il s'agit de le « protéger » d'un danger immédiat et apparent. Le fait que les médias focalisent l'attention sur les sévices à enfant, en raison des cas de décès et des violences sexuelles sur enfant au cours des dernières années, n'a fait que renforcer l'intérêt politique pour cette approche en Europe<sup>24</sup>.

Naturellement, la plupart des systèmes de protection de l'enfance dans les sociétés modernes intègrent des éléments de l'une et l'autre approches. Au risque de simplifier exagérément, le

---

<sup>24</sup> N.Parton: «Le défi des sévices à enfant dans les sociétés modernes avancées», doc. Présenté à la Conférence nordique sur la protection de l'enfance, Reykjavik, 2003.

système de protection de l'enfance aux États-Unis serait l'exemple type du modèle de «salut de l'enfance», tandis que le modèle de l'aide à la famille domine sur le continent européen et en Scandinavie<sup>25</sup>. Au Royaume-Uni, l'adoption en 1989 de la loi sur l'enfance apparaît comme une tentative de conciliation de ces deux approches. Pour autant, le débat se poursuit sur les conditions de mise en œuvre de la loi et, en particulier, sur le point de savoir si un équilibre adéquat a pu être atteint<sup>26</sup>.

La documentation actuellement disponible sur la protection de l'enfance en Europe ainsi que les réponses au questionnaire du Groupe de travail aux États membres, montrent très nettement qu'un consensus politique se dégage parmi les États européens en faveur du modèle de l'aide à la famille<sup>27</sup>. Cela dit, il apparaît que les mesures d'aide aux familles conçues pour éviter la séparation des enfants et de leurs parents au sein des groupes sociaux vulnérables n'ont souvent qu'une portée très limitée. Ce phénomène n'est pas seulement dû à l'insuffisance relative des ressources, mais également à l'absence de politiques et de plans d'action cohérents en matière d'intervention et de services sociaux.

Malgré le consensus précité au profit de l'aide aux familles, il convient de se pencher sur certaines différences importantes dans les systèmes de protection de l'enfance adoptés par les divers pays. Ainsi, il n'y a pas deux systèmes absolument identiques ni de pratiques rigoureusement semblables et toute tentative de classification risque d'obscurcir le débat au lieu de l'explicitier. La recherche sur les pratiques en matière de protection de l'enfance en Europe a mis en évidence la nature de certaines des similitudes et des différences structurelles<sup>28</sup>. Le premier aspect concerne le principe de *subsidiarité*, selon lequel ce que peuvent faire des institutions ou des groupes localisés ou de petite taille, ne doit jamais être écarté par des instances d'un niveau de compétence supérieur ou par la puissance publique. Les responsabilités et le processus de prise de décisions doivent toujours être reconnus aux personnels qui sont directement impliqués, le rôle de l'Etat se limitant à soutenir les institutions locales et régionales dans le processus de développement de réseaux. Ce principe a une grande importance en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas et, dans une certaine mesure, se rapproche également de l'accent mis sur le pouvoir des instances locales en Scandinavie et au Royaume-Uni. La seconde caractéristique concerne le *pluralisme de l'aide sociale*; elle vise une plus forte implication des organisations bénévoles et du secteur privé, là où les structures publiques et privées sont fortement imbriquées, la gestion des interventions sociales par le gouvernement central restant limitée au strict minimum. La France et l'Allemagne sont deux exemples de cette formule et on pourrait affirmer que tel est également le cas du Royaume-Uni. En revanche, il ne s'agit pas d'une spécificité des pays scandinaves où les services de protection et d'aide sociale sont quasi exclusivement de la compétence du secteur public. Le dernier aspect à mentionner ici concerne les différences constatées dans le *concept des droits*, chaque fois qu'il est question des familles et de l'Etat. Dans la tradition anglo-américaine qui domine au Royaume-Uni et en Scandinavie, le concept de «droits» individuels n'entraîne pas de pratiques sociales qui intégreraient les droits sociaux de la même façon que sur le continent. Cette réalité reflète des traditions sociales différentes qui dépendent de l'assimilation par les diverses cultures des notions «d'individu» ou de «famille» comme structures de base, et elle explique aussi pourquoi, sur le continent, l'accent est plutôt mis sur la famille.

Ce type de comparaison peut s'avérer utile dans la mesure où il favorise l'approfondissement de la compréhension des phénomènes et révèle les forces et les faiblesses des différentes stratégies et pratiques professionnelles. A l'occasion d'une recherche effectuée au sein de différents pays

---

<sup>25</sup> I.K Berg et S.Kelly: «Building solutions in child protection services», NY, 200.

<sup>26</sup> N. Parton et col.: Child protection and family support, Londres 1997.

<sup>27</sup> «Généralités sur les stratégies de prévention de la maltraitance des enfants en Europe», Vol. 1, Commission européenne, 1997.

<sup>28</sup> R. Hetherington: «Protecting children, messages from Europe», Russel House publishing, 1997.

européens sur les pratiques en usage dans le domaine de la protection de l'enfance, les professionnels du continent ont *notamment* formulé les commentaires suivants sur la protection de l'enfance telle qu'elle est organisée au Royaume-Uni:

- trop peu de temps passé à s'entretenir personnellement avec la famille et les enfants et attention insuffisante apportée à la recherche d'une bonne compréhension des problèmes familiaux;
- tension manifeste entre, d'une part, les tâches d'investigation et, d'autre part, le traitement et les objectifs thérapeutiques;
- système qui semble encourager les conflits entre les professionnels et les familles et donc accentuer les fonctions «policières» des travailleurs sociaux lorsque les parents ne «coopèrent pas».

Les commentaires formulés par les professionnels du Royaume-Uni à propos du système en vigueur sur le continent reflètent des préoccupations bien différentes:

- les droits des parents ne sont pas protégés ou il n'en est pas tenu compte;
- des mesures pourraient être prises sans qu'il y ait preuve de sévices ou de violences;
- trop de temps est consacré à des débats sur la dynamique familiale et pas assez à la préparation d'un plan d'action clair;
- des risques inacceptables sont pris en ce qui concerne la sécurité de l'enfant<sup>29</sup>.

Il devrait être intéressant de procéder à un examen plus poussé de la nature des pratiques professionnelles et des systèmes de protection de l'enfance en Europe, particulièrement à propos des nouveaux Etats démocratiques de l'Europe centrale et orientale qui en sont encore aux premiers balbutiements dans la construction de leurs services de protection de l'enfance.

Un certain nombre d'évolutions positives peuvent être constatées dans les pays en transition; c'est le cas, notamment, de la Lettonie, de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Géorgie; tous ces pays ont mis sur pied des outils de protection de l'enfance au niveau local, associés à une instance nationale chargée de coordonner et de contrôler la prestation des services. L'absence de tradition en matière de gestion et d'administration par les pouvoirs locaux est un obstacle commun auquel sont confrontés la plupart de ces Etats. L'appropriation de ces pouvoirs par les instances locales est un préalable au développement de services collectifs ayant pour objectifs l'aide aux familles et la protection des enfants. Il a été signalé, s'agissant par exemple des pays de la mer Baltique, qu'il ne suffisait pas de définir les responsabilités de ceux qui doivent protéger les enfants et leurs droits. Il faut également «mettre l'accent sur la mise en œuvre au niveau local des législations applicables, dans la mesure où il est probable que des structures décentralisées sauront mieux identifier les besoins spécifiques et proposer les services adéquats et qu'elles seront plus sensibles aux besoins des enfants et des familles que ne pourraient le prétendre des institutions centralisées<sup>30</sup>».

#### **4.0 Stratégies de prévention : exemples de « bonnes pratiques »**

Sans l'adoption de stratégies et de programmes de prévention efficaces, l'espoir d'aboutir à des résultats concrets dans la défense des enfants en situation de risque et des enfants placés restera un vœu pieux. Fort heureusement, il existe un ensemble de projets, de procédures, de programmes et de stratégies de travail bien conçus que de nombreux pays ont déjà mis en œuvre pour défendre au mieux les intérêts de l'enfant. Les paragraphes qui suivent présentent des exemples importants de situations directement axées sur l'aide aux familles avec, pour objectif avoué, d'éviter le placement

<sup>29</sup> R. Hetherington, op. cit., p.97-98

<sup>30</sup> Groupe de travail pour la coopération sur les enfants en situation de risque, Conseil des Etats de la mer baltique: document prioritaire pour l'action du TCER, 2002, <http://childcentre.baltinfo.org/news/ifid2457.html>

des enfants hors de leur famille. Il y a lieu de noter, toutefois, que l'on trouve dans les ouvrages spécialisés beaucoup d'autres exemples positifs d'action préventive<sup>31</sup>.

#### **4.1 Le contrôle d'accès aux services en tant que modalité d'aide aux familles**

Le concept de «contrôle d'accès aux services» renvoie à l'idée d'une évaluation systématique en vue d'adapter en permanence les services aux besoins individuels. Il permet, d'une part, d'adapter et de rendre efficace l'utilisation des ressources disponibles lorsqu'elles sont relativement rares. D'autre part, il permet de centrer les efforts sur les besoins de l'enfant et, donc, de définir des services «cibles». Le «contrôle d'accès aux services» vise à faire en sorte que les services soient proposés uniquement à ceux qui satisfont à des critères d'attribution rigoureux et à en écarter tous ceux qui n'y ont pas droit. Du point de vue de la protection de l'enfance, de l'aide aux familles et du placement extérieur, ce concept implique que soit défini un ensemble de critères selon lesquels des mesures devront être mises en œuvre avant que ne soit envisagée l'hypothèse d'un placement de l'enfant en institution ou en famille d'accueil. Autrement dit, la séparation d'un enfant d'avec ses parents ne serait désormais possible que si tous les autres moyens de soutien se sont avérés inefficaces. Ce type de mesures s'inspire du principe suivant: à l'une des extrémités de la chaîne, l'intérêt de l'enfant est assuré au mieux par sa famille et, à l'autre extrémité, le placement extérieur est généralement le moyen le plus coûteux de garantir la sécurité de l'enfant.

En Islande, l'organisation du placement extérieur est un bon exemple de «contrôle d'accès efficace aux services» pour les enfants en situation de risque. Selon la législation, le placement extérieur ne doit intervenir qu'en dernière instance. Les services locaux de protection de l'enfance doivent proposer tous les services d'aide et de soutien adéquats afin que la famille puisse surmonter les difficultés auxquelles elle est confrontée. C'est seulement en cas d'échec – et si la séparation de l'enfant d'avec sa famille est jugée nécessaire – que les services de la protection de l'enfance pourront transmettre le dossier à l'instance gouvernementale pour la protection de l'enfance. Il incombe à celle-ci d'apprécier si les critères fixés par la loi ont été respectés. C'est seulement si cette évaluation s'avère positive que le placement en extérieur deviendra possible.

Les mesures économiques constituent un autre moyen de donner corps à cette vigilance. Ainsi, en Suède, le coût du placement en institution doit être supporté par les instances locales qui sont également chargées du bon fonctionnement des services proposés à la communauté et de l'aide aux familles. Dans la mesure où le placement des enfants est généralement plus coûteux que les services généraux proposés par la collectivité, il y a là une incitation naturelle au développement de l'aide aux familles.

Un certain nombre de facteurs importants qui régissent ce contrôle d'accès aux services doivent être respectés<sup>32</sup> :

- il faut qu'il existe une instance chargée de coordonner l'évaluation de la situation de l'enfant;
- il doit exister un ensemble de services proposés par la collectivité pour aider et soutenir les enfants et les familles en difficulté;
- le processus de prise de décision doit s'appuyer sur l'évaluation et l'examen des besoins des enfants et du contexte familial;
- des systèmes d'information doivent permettre de contrôler et d'examiner les décisions prises et leurs conséquences, tout en restituant des données sur le fonctionnement du système lui-même.

---

<sup>31</sup> Voir, par exemple, Klein Pierre: «Précieux enfants, précieux parents», ATD Quart monde Europe, décembre 2003.

<sup>32</sup> A.Bilson et J.Harwin: projet de document: «Gatekeeping services for vulnerable children and families, a concept/discussion paper», septembre 2001.

La recherche a montré qu'il y avait des écarts considérables dans la façon dont des groupes différents de professionnels de l'aide à l'enfance établissaient leurs priorités et utilisaient l'information pour prendre des décisions de placement dans des cas avérés de sévices sur enfant<sup>33</sup>. De ce fait, les règles de l'art en matière de contrôle d'accès aux services doivent s'appuyer sur un fondement éthique et sur des dispositions précises telles que l'établissement de critères équitables et intelligibles ouvrant droit aux services et un processus de prise de décision transparent.

## 4.2 Partenariat avec les familles

D'un point de vue historique, la position qu'occupent les parents au sein des services d'aide à l'enfance est différente selon les pays mais toujours établie de longue date; en effet, l'histoire montre que des tentatives se sont toujours succédées comme le balancement d'un pendule pour associer les parents ou les exclure. De nos jours, les professionnels sont d'accord pour reconnaître l'intérêt d'un partenariat avec les parents dans la protection de l'enfant. Deux notions différentes sont à la base du concept de partenariat: l'une fait appel à l'appropriation des droits (avec mise en retrait de la professionnalisation, décentralisation et pratique anti-oppressive); l'autre repose sur le «consumérisme» (possibilité de choix, assurance de qualité et droits de l'individu)<sup>34</sup>. Ainsi, la notion de partenariat va bien au-delà de la simple coopération entre les professionnels et les parents. Elle implique l'existence d'une sorte de «pool de ressources», la confiance, un accord potentiel ou concret sur des objectifs communs et sur les moyens de les atteindre. Le principe sous-jacent veut que les «familles soient de véritables experts de leur propre réalité». En outre, ce principe reconnaît l'existence de nombreuses conclusions de la recherche sur l'impact des prises de décisions et de l'expérience des placements sur la vie des enfants, conclusions qui montrent que l'implication des parents et le maintien du lien avec eux ont des résultats positifs pour l'enfant.

La mise en œuvre de telles pratiques de partenariat implique une identification précise des partenaires (avec implication, par exemple, des proches, des amis, etc.), une spécification de la durée (il s'agit normalement d'une perspective à long terme), des relations de pouvoir au sein de la famille (déséquilibre des pouvoirs), et la nécessité de reconnaître que ce pouvoir ne peut être absolu et que la planification des besoins doit être réaliste. La nécessité pour la famille de disposer d'un «défenseur» (mais pas au sens juridique du terme) a également été envisagée.

*ATD Quart monde* travaille en Europe et sur d'autres continents depuis plus de quarante ans pour permettre aux plus pauvres de se rencontrer et contribuer ainsi au développement d'une société qui sache les intégrer dans ses plans et projets. La stratégie de base de cette organisation a consisté à développer des pratiques professionnelles qui visent à protéger les enfants en travaillant «avec les familles» plutôt que «sur les familles». La brochure intitulée «*Ne nous dites rien mais parlez-nous*» mentionne les résultats d'un projet de partenariat de deux ans entre des familles particulièrement vulnérables et des professionnels. Ce partenariat visait deux objectifs: d'une part, il s'agissait de savoir dans quelle mesure les familles défavorisées peuvent surmonter les obstacles qui leur interdisent de se sentir en confiance avec les professionnels et, donc, de contribuer à la vie de la collectivité où elles s'insèrent. D'autre part, il s'agissait de mettre en évidence la façon dont les prestataires de service – bénévoles ou statutaires – peuvent mieux comprendre les expériences et les efforts des plus pauvres.

---

<sup>33</sup> Voir, par exemple: Turid Vogt Grinde: «Nordisk barnevern terskelen for barnevernstiltak og beslutningsprocessen ved brug av tvang», document présenté à la conférence nordique sur la protection de l'enfance, Islande 2003, et P.A Britner et D.G Mossler: «Professional's decision-making about out-of-home placement following instances of child abuse», dans *Child abuse and neglect*, 26, 2002.

<sup>34</sup> S. Petrie et A.L James: «Partnership with parents», dans *Child protection Handbook*, Londres 1995.

Le projet a été structuré autour de trois axes principaux: préparation des Journées de la famille, déroulement de ces Journées et création d'autres opportunités de promotion de partenariats similaires. Il s'est traduit par la collecte d'informations extrêmement intéressantes qui devront être intégrées à tous les manuels élaborés en vue de la protection de l'enfance. En voici quelques aspects:

- « Ne rien juger à partir du seul critère des effets d'une crise ». En effet, il est apparu que, très souvent, les familles font l'objet d'une évaluation à la suite d'un simple incident et sur la base d'une ou deux visites des travailleurs sociaux, alors que la structure familiale est précisément en crise.
- « Informez les familles ». Pour les familles, il est vital d'être informées des décisions prises à propos de leurs enfants, en particulier lorsqu'ils ne vivent plus avec elles. Nombreux sont les parents qui ont l'impression d'avoir été « oubliés » dès que leurs enfants leur ont été enlevés.
- « Impliquez les familles ». Les parents veulent être écoutés et pris au sérieux.
- « Créer et construire sur la confiance ». Il faut du temps pour susciter la confiance<sup>35</sup>.

### 4.3. Conférences des groupes familiaux – FGC

L'approche retenue par les «Conférences des groupes familiaux – FGC» est l'une des applications les mieux structurées du principe d'appropriation des droits et de partenariat avec les familles. Paradoxalement, cette solution radicalement différente des méthodes traditionnelles des travailleurs sociaux a vu le jour en Nouvelle- Zélande, où elle a été développée pour tenir compte des traditions culturelles des indigènes maoris et des communautés des îles du Pacifique<sup>36</sup>. L'essence de la Conférence des groupes familiaux (FGC) consiste à mettre sur pied un mécanisme qui implique la famille élargie dans le processus de prise de décisions concernant les enfants en situation de risque ou les enfants à problèmes, précisément là où il y a carence des services existants ou lorsque les familles n'ont pas le désir de faire appel à ces services. Le principe de base veut que chaque famille soit unique, qu'elle ait sa propre culture, ses propres personnalités, sa dynamique sociale et son histoire. Elle est ici considérée comme une ressource précieuse, comme un potentiel sur lequel il faut s'appuyer, quels que soient les problèmes que l'enfant puisse rencontrer.

Les directives pratiques pour mettre en œuvre les principes de ces Conférences des groupes familiaux – FGC supposent plusieurs étapes<sup>37</sup>:

*Première phase: Orientation* – les membres de la famille et les professionnels conviennent par accord qu'une intervention extérieure est nécessaire et qu'il faut élaborer un plan pour l'enfant.

*Seconde phase* – un coordinateur indépendant élabore les plans pour le compte de la FGC; il prépare les membres de la famille aux réunions qui vont avoir lieu et se charge de toutes les modalités pratiques.

*Troisième phase: Réunion* – a) au siège de la FGC, les professionnels partagent ou communiquent les informations à la famille sur ce que sont leurs inquiétudes, leurs responsabilités et les services qu'ils peuvent proposer; b) la famille dispose – en privé – d'un certain temps pour débattre du problème et développer son propre projet pour le placement et/ou la protection de l'enfant; c) le coordinateur / les professionnels rejoignent la famille pour convenir d'un plan et négocier des services, y compris s'agissant de tous plans d'urgence et/ou projet de nouvelle rencontre.

---

<sup>35</sup> ADT Quart Monde: «Parlez avec nous et pas de nous», Quart Monde, Londres, 1996.

<sup>36</sup> Carol Lupton et Paul Nixon: «Empowering practice?»; Policy press, 1999.

<sup>37</sup> Conférences des groupes familiaux- Principes et orientations pratiques, Barnado's, FRG et NHC, 2002.

*Quatrième phase – Révision du plan* – de nouvelles rencontres avec le groupe familial sont souvent organisées pour évaluer les modalités de mise en œuvre du plan, réexaminer celui-ci et, si nécessaire, élaborer d'autres projets.

L'une des caractéristiques les plus significatives de la FGC tient au rôle que jouent les professionnels en tant que coordinateurs qui donnent des informations et des conseils sur les services que les structures auxquelles ils appartiennent peuvent proposer. Les professionnels doivent parvenir à un accord à propos du projet familial, sauf s'ils ont de bonnes raisons de penser que l'adoption de ce plan fera courir des risques à l'enfant. Mais ce type d'intervention donne au groupe familial un rôle clair et important dans la prise de décision et le rôle des professionnels est redéfini et réévalué en conséquence. Il est clair que la procédure vise, lorsque l'enfant a été extrait de son milieu familial, à ce qu'il puisse revenir dans sa famille tout en bénéficiant d'une protection adéquate.

L'approche de la FGC bénéficie désormais d'une très large reconnaissance parmi la communauté des professionnels de nombreux pays européens. Au Royaume-Uni, elle constitue désormais une pratique reconnue par de multiples instances locales et le Groupe des droits de la famille fait campagne en faveur des dispositions législatives défendues par la FGC en matière de protection de l'enfance et de pratique du droit<sup>38</sup>. Les expériences réalisées par les différentes FGC en Irlande, aux Pays-Bas et dans les pays nordiques montrent que cette approche peut être adoptée facilement par les différentes cultures, avec des avantages manifestes tant pour les enfants que pour leurs familles.

#### **4.4 Enrichissement des compétences parentales – Programme de formation aux fonctions parentales – PMT**

La découverte de l'importance de la formation aux compétences parentales a été l'un des résultats du projet de partenariat *ATD Quart monde* mentionné plus haut. Ainsi, il est apparu que de nombreux parents avaient déjà fait l'objet de mesures de placement pendant leur enfance. Il n'est donc pas surprenant qu'ils aient éprouvé des difficultés à gérer leur foyer et à élever eux-mêmes leurs enfants en l'absence de modèle auquel s'identifier. Les parents ont bien précisé qu'ils avaient besoin de connaissances sur la manière de s'occuper au mieux de leurs enfants. Ils ont ajouté qu'ils ne voulaient pas être sanctionnés pour n'avoir pas les connaissances requises et qu'ils auraient aimé acquérir des informations et des compétences qui leur permettent de réussir. Lors de la visite d'étude extrêmement intéressante qu'a pu faire le Groupe de travail au Centre *ATD Quart monde* pour la promotion des familles à Noisy-le-Grand en région parisienne, les membres du Groupe ont appris comment, dans la pratique, fonctionnait l'enrichissement des compétences parentales. Il n'est donc pas surprenant que cette question ait figuré en bonne place sur l'ordre du jour de la réunion avec débat entre parents et personnels concernés. Il est clair que les parents rencontrés à Noisy-le-Grand partageaient l'opinion des familles anglaises qui avaient participé au projet de partenariat de *ATD Quart monde*.

Dans les sociétés contemporaines, les parents des milieux défavorisés ne sont pas les seuls à avoir besoin d'informations sur les compétences parentales. Il a été fait référence plus haut à la «marginalisation démographique» des familles avec enfants, conséquence du faible taux de natalité dans de nombreuses sociétés. C'est pourquoi l'organisation de la vie sociale ne tient pas nécessairement compte des besoins des jeunes enfants. La recherche a montré que lorsque les deux parents travaillent et consacrent donc beaucoup de temps à leur vie professionnelle, ce style de vie a tendance à générer des tensions dans la relation *enfants-parents* laquelle, à son tour, donne naissance à des conflits *enfants-parents* qui peuvent avoir des effets socio-psychologiques

---

<sup>38</sup> «Livre blanc sur les enfants en situation de risque» rédigé par le Groupe des droits de la famille à propos des décisions prises par les familles, 2003.

préjudiciables à la santé de l'enfant<sup>39</sup>. Il faut donc que les parents prennent conscience de cette cause structurelle qui peut constituer un préjudice potentiel pour l'éducation de leurs enfants.

Le mode de vie particulier selon lequel les deux parents travaillent est souvent spécifique de la société de consommation, du matérialisme, du déclin des valeurs spirituelles, de la lutte pour la promotion et de la volonté de mobilité sociale. Fait partie intégrante de cette dynamique, la satisfaction instantanée des besoins socialement construits et qui viennent contrecarrer le développement de l'autodiscipline au foyer. De ce fait, pour leurs enfants, les parents sont des exemples d'absence de discipline; ils sont des adultes du type «faites ce que je dis et ne faites pas ce que je fais». En conséquence, il est peu vraisemblable que les jeunes puissent développer ce sens de l'autodiscipline pendant leur enfance. La vie est aussi une succession de difficultés à résoudre et la discipline regroupe l'ensemble des outils de base indispensable pour venir à bout des problèmes éducatifs. Il a souvent été prétendu avec force qu'il y avait là l'un des principaux obstacles pour que les enfants puissent jouir d'une parfaite santé mentale et spirituelle<sup>40</sup>.

Il est absolument nécessaire que la fonction parentale s'inscrive toujours mieux au cœur de la vie de famille. Les adultes qui ont grandi en faisant les frais de compétences parentales qu'ils ne veulent pas transmettre à leurs enfants, ont besoin d'apprendre comment faire. A l'inverse, les parents ont besoin d'aide pour préserver et alimenter les compétences parentales qui se sont avérées positives et qui les ont aidé dans leur propre enfance<sup>41</sup>. Un exemple important de bonne pratique dans ce domaine est l'action de la Fédération internationale pour l'éducation des parents (FIEP), forum d'étude, de réflexion et d'échanges dans les domaines de l'éducation et de la psychopédagogie. Elle a pour but de diffuser, et d'adapter aux besoins des différents pays, les méthodes que l'Ecole des parents et d'autres organisations ayant des compétences analogues ont déjà expérimentées. En Belgique, par exemple, l'Ecole des parents et des éducateurs (EPE) met au point depuis trente ans des méthodes de formation visant à prévenir les conflits et/ou les dysfonctionnements relationnels<sup>42</sup>.

Nombreux sont les parents confrontés aux troubles comportementaux de leurs enfants, même dès leur plus jeune âge, en raison de perturbations psychosociales et génétiques. Si ces problèmes ne sont pas résolus dès le départ, ils peuvent être à l'origine de comportements antisociaux, d'actes pénalement répréhensibles, de phénomènes de toxicomanie et d'alcoolisme. Un certain nombre de méthodes ont été développées pour soutenir les parents confrontés à ce type de difficultés. La PMT – *Formation aux fonctions parentales* – est l'un des plus efficaces de ces programmes.

Le programme PMT – *Formation aux fonctions parentales* – résulte du choix des parents et a été développé aux États-Unis; actuellement, il est mis en œuvre à l'échelle nationale en Norvège et en est à la phase préparatoire dans d'autres pays européens, comme le Danemark et l'Islande<sup>43</sup>. Ce programme a pour fondement une perspective socio-écologique qui résulte plus particulièrement de la théorie de l'apprentissage social. Il suppose que l'enfant fait l'apprentissage des comportements grâce à ses interactions avec les autres. Lorsque le comportement des enfants est perturbé et qu'ils deviennent démesurément exigeants à l'égard des adultes qui les ont en charge, il est plus vraisemblable qu'ils n'obtiennent que des réponses négatives de leurs parents et de leur environnement. Dans ce cas, le risque est patent de voir l'enfant piégé par un modèle de

---

<sup>39</sup> Kristjansson, B.: «Familles et (manque de) contrôle du temps pour la recherche du bien-être familial», Stockholm, 1995

<sup>40</sup> M. Scott Peck: «The road less travelled», Touchstone, 1978.

<sup>41</sup> J. I. Clark et C. Dawson: «Growing up again», Hazelden, 1989.

<sup>42</sup> Voir: Linda Adams: «Communication efficace», Ed: Le jour- Collection actualisation 1993 (Méthode Gordon); Palonares & Ball: «Programme de développement affectif et social», Ed: Le jour- Collection actualisation, 1987 (Méthode prodas); Claudie Ramond: «Grandir», Ed: La Méridienne, 1989 (Analyse transactionnelle); Guy Ausloos: «La compétence des familles», Ed: Erès, 1995 (Analyse systémique).

<sup>43</sup> Ce programme est mis en œuvre par l'équipe des Drs G. Patterson et M. Forgatch au centre d'apprentissage social de l'Orégon (OSLC), Etats-Unis, voir : <http://www.oslc.org/>.

comportement négatif. Les facteurs de stress tels que la maladie, le divorce ou les soucis financiers peuvent restreindre la probabilité de voir les parents répondre positivement à un enfant exigeant. Les différentes interactions entre parents et enfants risquent d'aboutir à un authentique cercle vicieux. Et c'est pour échapper à cette spirale que l'intervention des thérapeutes PMT peut être décidée.

Un certain nombre de pratiques sont au cœur du traitement PMT: directives, orientations vers des compétences, détermination de limites, résolution de problèmes, contrôle de la colère et implication positive. Pour les parents, il s'agit d'aborder leur enfant de façon positive, de lui donner des orientations claires, de contrôler leur propre impulsivité et d'établir une relation de travail positive avec l'établissement scolaire que fréquente l'enfant. Les séances sont essentiellement axées sur le jeu de rôles qui donne aux parents l'occasion de mettre en pratique les méthodes apprises et leur permet de mieux comprendre ce que ressentent les enfants. Les parents rencontrent le thérapeute une fois par semaine pendant dix à vingt semaines et, entre les séances, ils bénéficient d'un soutien par téléphone voire même de contacts avec des institutions telles que l'école fréquentée par leur enfant<sup>44</sup>.

La mise en œuvre de la PMT en Norvège fait partie intégrante d'un projet à grande échelle pour traiter les problèmes graves de comportement chez les enfants et les jeunes, et améliorer les compétences, les compétences et les services dans ce domaine. La PMT s'adresse à des enfants de 5 à 12 ans. Le TMS (examiné ci-dessous) est applicable à des jeunes de 13 à 18 ans et le troisième programme, à savoir le modèle «Webster-Stratton» est orienté plus spécifiquement vers la population d'âge préscolaire<sup>45</sup>. La recherche sur la mise en œuvre du PMT indique des résultats très positifs<sup>46</sup>.

#### **4.5 Traitement multisystématique – TMS**

Il a été fait allusion plus haut au fait qu'un nombre important et sans cesse croissant d'enfants dans de nombreux pays d'Europe étaient placés dans des institutions, en raison de perturbations de leur comportement, de phénomènes de toxicomanie, de délinquance ou de crimes. Depuis un certain temps, des doutes sérieux sont apparus quant aux résultats de tels placements en institution et sur la faisabilité de l'affectation de ressources à cette fin. Un important projet de recherche mené conjointement par la Norvège et la Suède – qui, notamment, proposent une vue d'ensemble brossée à grands traits des principaux résultats des traitements connus en institution – a permis d'aboutir à la conclusion que les résultats, pour les enfants, sont globalement assez médiocres et peuvent même s'avérer négatifs<sup>47</sup>. Cette remarque est particulièrement vraie si l'on considère l'effet à long terme sur les troubles comportementaux de jeunes en situation de risque faible soumis à un traitement intensif en institution. Toutefois, certains modèles de traitement donnent des résultats plus féconds que d'autres, en particulier lorsque la famille du jeune est impliquée dans les soins et qu'un soutien postérieur au placement est apporté<sup>48</sup>. La recherche montre qu'un traitement dans le milieu de proximité est généralement plus efficace, bien que le placement en institution puisse être nécessaire à certains jeunes pour une période limitée. On peut en conclure qu'il y a des raisons de rechercher d'autres approches et de préférer en particulier une approche basée sur la famille telle que le traitement dit «multisystématique (TMS)»<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> M. Sigmarsson: Le projet PMT d'Hafnarfjordur, Islande, 2003.

<sup>45</sup> Pour plus d'informations sur le modèle Webster-Stratton, voir: <http://www.incredibleyears.com>

<sup>46</sup> Marion S Forgatch: Recherche sur la mise en œuvre du PMTO en Norvège, doc. présenté à la conférence: Alvorlige atferdsproblemer; metoder og strategier, Atferdsenteret, Oslo, 3-4 Novembre 2003.

<sup>47</sup> Tore Andreassen: «Behandling af ungdom i institutioner- hva siger forskningen?», Oslo, 2003.

<sup>48</sup> Andreassen: op. cit., chap.9

<sup>49</sup> Voir: S.W. Henggeler et col., «Multisystematic treatment of antisocial behaviour in children and adolescents», NY, 1998

Ce traitement «multisystématique» - tout comme la formation aux fonctions parentales (PMT) – a vu le jour aux États-Unis et repose sur un certain nombre de principes identiques<sup>50</sup>. Il est appliqué depuis une quinzaine d'années et s'est traduit à long terme par une baisse de l'activité criminelle, par une réduction des arrestations pour toxicomanie, une diminution des infractions avec violence et d'autres causes de placement en extérieur. Ce programme est mis en œuvre au niveau national en Norvège et à plus petite échelle dans d'autres pays européens (Suède, Danemark, RU, Irlande). En 2003, vingt-cinq équipes TMS interviennent dans dix-sept municipalités norvégiennes au bénéfice de centaines de familles. Bien qu'il soit encore un peu tôt pour évaluer totalement l'expérience norvégienne, les résultats obtenus jusqu'à présent sont extrêmement prometteurs<sup>51</sup>.

Le TMS, qui a une base empirique, se définit comme le traitement, dans le milieu de proximité, de jeunes délinquants à haut risque, de toxicomanes et d'adolescents ayant un comportement antisocial. En tant qu'intervention, il prend en compte des éléments d'évaluation et de service dont la recherche tend fortement à démontrer le bien-fondé. Le système TMS peut être décrit comme une approche intensive axée sur la famille et sur la collectivité et qui vise à induire un changement de comportement dans l'environnement spontané de l'enfant. Le traitement prend en compte les causes connues du comportement «antisocial», l'origine des conflits au sein de la famille et les modalités de fonctionnement de l'adolescent à l'école. Le TMS peut être considéré comme un «traitement global» qui intègre les concepts issus de la thérapie familiale et des techniques du parentage telles que le recours au contrat et aux interventions axés sur les problèmes dans les rapports avec les homologues et au sein de l'école. En tant que modèle de traitement, le TMS est une technique pragmatique et axée sur l'objectif dont les principales finalités sont les suivantes:

- réduire le nombre d'infractions pénales, la toxicomanie en général et les placements en extérieur;
- améliorer la pratique des éducateurs en matière de rappel de la loi;
- enrichir les relations familiales;
- limiter le nombre de délinquants dans les associations de jeunes et développer les contacts avec des homologues plus favorables à la vie sociale;
- améliorer les résultats des jeunes à l'école et dans la vie professionnelle;
- proposer aux jeunes des activités de loisir positives;
- développer un réseau naturel de soutien à la famille, au voisinage et aux amis pour aider les adultes tutélaires à introduire ces mutations et à en garantir les effets.

L'une des caractéristiques les plus intéressantes du TMS est d'être moins onéreux que le traitement traditionnel en institution, outre le fait qu'il a de meilleurs résultats pour les jeunes et leur famille-élément qui devrait être très attractif pour la plupart des pays.

La mise en œuvre du TMS et du PMT en Norvège est un splendide exemple d'expérimentation sociale dans l'intérêt de l'enfant, fondée sur les conclusions de recherches et soumise à une appréciation continue, à une évaluation et à l'amélioration de la qualité en cours d'exécution. Il y aurait lieu de recommander aux autres pays européens d'observer cette initiative norvégienne, car elle pourrait marquer un tournant dans une prévention effective et dans les services pouvant se substituer au placement en institution<sup>52</sup>.

#### **4.6 Développement des compétences et services aux familles**

Par définition, la prévention dite «secondaire» implique une intervention précoce qui donne aux familles et aux enfants les moyens de réagir aux situations dans lesquelles l'environnement familial

---

<sup>50</sup> Pour plus d'informations, voir: <http://www.mstservices.com/>

<sup>51</sup> Terje Ogden: « Fra forskning til praksis », doc. présenté à la Conf. d'Oslo, 3-4 nov. 2003.

<sup>52</sup> Pour plus d'informations sur la mise en œuvre en Norvège, voir <http://www.atferd.uio.no>

se dégrade et peut induire des processus qui risquent d'imposer l'exclusion et le placement des enfants et des adolescents. Il a été dit que les familles confrontées à des situations « multi-problèmes » avaient tout pour devenir des familles « multi-services ». Ce phénomène peut se produire dès lors que la vie quotidienne de la famille est littéralement « cloisonnée » par les professionnels; dans son domaine, chaque expert procède à l'évaluation de la situation d'un point de vue qui lui appartient en propre<sup>53</sup>. Si cette façon parcellaire d'envisager les difficultés peut aboutir malgré tout à une bonne représentation de problèmes particuliers, il est difficile d'éviter la perte d'appréhension du contexte social au préjudice de la famille. Par ailleurs, ce type d'attitude peut conduire à davantage de confusions lorsque différents professionnels ont des conceptions différentes ou proposent des interprétations conflictuelles du groupe familial. Pour être efficace, l'approche globale des services à la famille doit nécessairement être interdisciplinaire.

Comme indiqué plus haut, de nombreuses évolutions positives ont été constatées dans les pays en transition de l'Europe centrale et orientale. Dans ce contexte, il est intéressant de se pencher sur les exemples de « bonnes pratiques ».

*Le Centre d'aide à l'enfance de Tartu* (Tartu Laste Tugikeskus- Estonie)<sup>54</sup> est une organisation à but non lucratif qui s'occupe d'enfants maltraités ou négligés et de leurs parents. Outre sa fonction de conseil, le centre propose aux étudiants et aux professionnels de l'éducation, aux forces de police et aux juristes différents séminaires dans ce domaines. Les principaux objectifs du centre sont les suivants:

- organiser des consultations psychologiques et une aide psychothérapeutique en cas de crise; proposer des soins médicaux et des conseils aux enfants victimes de violences et à leurs familles;
- organiser des séminaires de formation permanente à l'intention des spécialistes, des parents, des bénévoles, des étudiants et de toutes personnes intéressées par le sujet;
- développer un dispositif d'appui psychosocial pour les enfant maltraités et les membres de leur famille.

L'une des particularités les plus importantes du centre de Tartu tient au caractère interdisciplinaire et polyvalent des services où travaillent ensemble différents professionnels dotés d'une formation spéciale dans le domaine de la maltraitance: pédiatres, psychologues, travailleurs sociaux, procureurs, officiers de police spécialisés dans les problèmes de la jeunesse ou bénévoles.

Un autre aspect intéressant des services proposés concerne la nature du travail de prévention qui intègre les services suivants: développement d'une sensibilisation aux problèmes de la maltraitance et de la violence; identification des groupes à risque en coopération avec les enseignants, les médecins généralistes et les travailleurs sociaux; et, pour finir, travail avec les enfants des rues dans le cadre du projet « Grand frère, grande sœur », mécanisme axé sur la communauté.

En Lettonie, le *Centre Dardedze contre les mauvais traitements à enfance* est un autre exemple intéressant de « bonne pratique » dans ce domaine. Il s'agit d'une structure multidisciplinaire qui propose des services aux enfants victimes de maltraitance et à leur famille. Des rencontres hebdomadaires avec différents professionnels et des conférences sur divers cas d'espèce permettent de fixer un objectif commun et d'élaborer un plan d'intervention. Le Centre gère un foyer d'accueil provisoire, *the Support House*, où les enfants – ainsi qu'un membre de leur famille qui les soutient –

---

<sup>53</sup> Pour un examen très intéressant des effets possibles de ce compartimentage, voir: Tom Erik Arnkil (Skates, Finlande): « Intervention précoce- dialogues d'anticipation dans la zone grise des préoccupations », doc. présenté à la Conférence nordique sur la protection de l'enfance, Islande, 2003.

<sup>54</sup> Voir page d'accueil: <http://home.delfi.ee/~ch.abuse/>

peuvent séjourner jusqu'à ce que les situations de crise aient été normalisées. La police, les services sociaux, les tribunaux, les professions médicales et les établissements scolaires peuvent demander l'intervention de la *Support House*, mais les enfants et leur famille peuvent aussi solliciter ses services. Le *Centre Dardedze* dispose d'une salle réservée aux entretiens «légaux» indispensables aux enquêtes en cas de maltraitance ou de violences sexuelles sur enfant, mais aussi pour l'observation des relations et des interactions entre enfants et parents. La formation et l'éducation jouent un rôle important dans le fonctionnement de ce centre structuré autour de programmes et de projets bien définis.

## 5.0 Solutions de substitution aux grandes institutions

Comme indiqué plus haut, l'évolution en Europe du placement en foyer spécialisé se caractérise par le recul de l'institution, par la restructuration du placement en foyer d'accueil et le renforcement des mesures préventives et des solutions de substitution. Ce développement a commencé il y a plusieurs décennies en Europe du nord et de l'ouest et dans certains États de l'Europe du sud tels que l'Italie et l'Espagne. La caractéristique la plus significative de cette évolution tient à l'accent mis sur le placement en famille d'accueil plutôt qu'en institution. Toutefois, le placement en institution reste encore le mode de placement en extérieur le plus répandu dans la plupart des pays européens. Au Royaume-Uni, en Irlande, aux Pays-Bas, en Autriche, en Suisse et dans les pays nordiques (à l'exclusion du Danemark), le placement en famille d'accueil est la forme dominante de placement à l'extérieur.

La part de plus en plus importante que joue le placement en famille d'accueil dans les États les plus riches de l'Europe a eu pour corollaire une diminution comparable du placement des enfants en institution. Cela dit, l'Allemagne est une exception d'importance puisqu'elle a connu une augmentation substantielle du nombre d'enfants placés en institution au cours de la dernière décennie. Des mutations décisives y ont également eu lieu qui ont limité le nombre des enfants dans chacune des unités afin de créer un cadre de type familial. Dans de nombreux États (notamment les pays nordiques), cette évolution a même estompé la distinction entre le placement en famille d'accueil et en petites institutions pour enfants. Dans ce cadre, il est important de considérer que les familles d'accueil ne sont plus exclusivement considérées comme des structures de substitution pour les enfants qui n'ont pas nécessairement besoin d'un traitement spécial. Les besoins des enfants séparés de leurs parents en raison de sévices, de négligences ou d'abandon ont rendu impérative la nécessité pour les familles d'accueil d'acquiescer et de développer des compétences qui leur permettent d'œuvrer en tant que membres d'une équipe de professionnels. Cette nouvelle aperception des potentialités des familles d'accueil qui, pour les enfants, peuvent faire la différence, s'est traduite par le développement de familles d'accueil professionnalisées qui peuvent, par exemple, être aussi des pédagogues ou des enseignants et consacrer la totalité du temps d'une journée à leur fonction d'accueil<sup>55</sup>. Le programme de formation baptisé PRIDE – dont il va maintenant être question – constitue à cet égard un important outil de développement des compétences.

En Europe centrale et orientale, ainsi qu'en Europe du Sud-Est, le processus de «désinstitutionnalisation» a déjà commencé; un certain nombre d'États de ces régions ont mis sur pied des politiques de réforme de l'environnement d'accueil et de développement des solutions de substitution dont, notamment, le placement en famille d'accueil. Les orphelinats «*de type familial*» et les pensionnats de même type (qui font l'objet d'une réglementation, notamment en Russie), sont autant d'exemples de solutions mises en œuvre pour remplacer le placement en institution<sup>56</sup>. La première formule concerne les couples mariés désireux d'élever de cinq à dix enfants. Le second

---

<sup>55</sup> Tine Egelund et Anne-Dorthe Hestbaek: «Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet, Social forsknings Institut, 03: 04, p.62.

<sup>56</sup> J. Holm-Hanssen, ed., op. cit., p.84.

cas concerne des institutions où ne vivent jamais ensemble plus de huit enfants, s'agissant d'un groupe à caractère « familial » avec logement indépendant, entrée séparée et mode de vie autonome.

En Europe centrale et orientale, comme dans beaucoup d'autres régions, mais à plus grande échelle, l'adoption est désormais une formule jugée prioritaire pour les enfants privés de tous soins parentaux. Cette option est essentiellement réservée aux nourrissons et aux très jeunes enfants et le taux d'adoption a considérablement augmenté au cours des dernières décennies dans les pays de la région (Fédération de Russie et Lettonie<sup>57</sup>). Pour autant et comme il a été dit plus haut, cette nouvelle possibilité n'a pas permis de faire baisser le taux croissant d'enfants placés dans des foyers spécialisés.

La *tutelle*, confiée dans la plupart des cas à des proches de l'enfant, est le mode de placement du type familial le plus courant en Europe centrale et orientale et dans la région du Caucase. La tutelle diffère de l'adoption en ce sens que le lien juridique avec les parents naturels de l'enfant n'est pas rompu. Les tuteurs peuvent bénéficier d'une aide économique prélevée sur fonds publics afin de couvrir le coût de l'éducation de l'enfant, lorsqu'il est établi que les parents de ce dernier ne sont pas en mesure de prendre soin de lui ou qu'ils ont été privés de leurs droits parentaux. Les tuteurs peuvent également prétendre à certains avantages en matière de services rendus à l'enfant, comme c'est le cas pour l'accès aux garderies. Cela dit, la rémunération et le soutien financier aux tuteurs – généralement très limités, pour ne pas dire totalement absent dans certaines régions – et les retards de paiement ou l'insuffisance de la rémunération sont ici des problèmes courants.

Dans de nombreuses régions, la tutelle est une très importante solution de substitution au placement et une hausse significative du nombre des tutelles a pu être constaté dans de nombreux États d'Europe centrale et orientale et dans la région du Caucase (par exemple, Fédération de Russie, Lettonie, Ukraine et Arménie). Dans la réalité, il est apparu que cette tradition d'éducation par les proches présentait des potentialités très intéressantes; la recherche la plus récente a montré que l'éducation prise en charge par les proches présentait de nombreux avantages sur le placement en famille d'accueil: pour un même enfant, les placements successifs sont moins nombreux; les liens et les contacts avec la famille naturelle peuvent être maintenus et les enfants connaissent de moindres difficultés d'ordre émotionnel et comportemental<sup>58</sup>. Toutefois, un certain nombre de facteurs négatifs ont également pu être identifiés et il est parfois difficile d'assurer, voire d'imposer, la qualité de la tutelle. Par ailleurs, le fait qu'une grande partie des tuteurs soit le plus souvent recrutés parmi les grands-parents ou d'autres «éducateurs» âgés, est une source d'inquiétude lorsqu'ils sont malades ou décèdent.

Les «*groupes d'éducation familiale*», les «*familles de substitution*» et les «*familles protectrices*», sont autant de formes différentes de soutien familial proposées pour accueillir les orphelins<sup>59</sup>. Un «*groupe d'éducation familiale*» réunit les membres d'une famille ordinaire qui acceptent de se charger de l'éducation des enfants qui leur sont confiés par une institution spécialisée et qui, dans cette entreprise, bénéficient d'une aide active. Cette formule est particulièrement utile dans le cas où les enfants manifestent des tendances positives dans le processus de réintégration sociale. Le groupe d'éducation familial peut changer de statut et devenir une famille d'accueil, un organe de tutelle et peut même adopter un enfant. La seconde formule dite «*famille de substitution*» concerne les familles qui acceptent d'héberger un enfant pendant un certain temps, pour qu'il puisse bénéficier de l'expérience d'une vie de famille. L'aspect négatif de cette solution tient au fait qu'elle peut conduire à une expérience traumatisante pour l'enfant s'il devait être abandonné à nouveau et laissé sans protection parentale. La «*famille protectrice*» présente les mêmes inconvénients dans la mesure où il s'agit d'un placement temporaire. Mais la différence tient au caractère «professionnel»

---

<sup>57</sup> J. Holm-Hanssen, Ed. op. cit., p.92.

<sup>58</sup> Une décennie de transition, op. cit., p.105.

<sup>59</sup> J. Holm-Hanssen, Ed., op. cit., pp 98-100.

de ce système de protection de l'enfance dans lequel un «enseignant» assume le rôle de modèle. Cette formule s'avère particulièrement utile dans le cas où les enfants sont provisoirement séparés de leurs parents mais où il existe des possibilités de réunir ultérieurement la famille.

*SOS Children's Villages* est une solution de substitution aux grandes institutions qui vise à faire bénéficier les enfants privés d'attache familiale d'un environnement proche de celui d'une famille. L'organisation *SOS Children's Village* existe depuis plus d'un demi-siècle, puisque la première structure a été créée en 1949 par un autrichien, Hermann Gmeiner. Il y a actuellement plusieurs centaines de *SOS Children's Villages* implantés dans plus de 130 pays du monde et, notamment, dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. La philosophie de *SOS Children's Villages* consiste à mettre l'accent sur quatre composantes principales: la mère, les frères et sœurs, la maison et le village. De façon générale, chaque famille se compose d'une «mère» SOS et de quatre à dix enfants qui vivent ensemble dans une maison qui leur appartient. Les mères ont été sélectionnées sur la base de critères très rigoureux et sont aidées dans leurs tâches par des professionnels. Le village lui-même est généralement constitué de huit à quinze de ces familles. En principe, les enfants y sont admis jusqu'à l'âge de dix ans et les frères et sœurs ne sont pas séparés. Chaque enfant bénéficie d'un soutien, d'une formation et d'une éducation individualisée jusqu'à ce qu'il ait acquis son autonomie.

Il est évident que les efforts entrepris pour palier aux insuffisances des institutions ne peuvent avoir de réelle incidence sans programmes efficaces qui renforcent et développent le placement en famille d'accueil. Il est donc nécessaire de créer une infrastructure qui régleme l'organisation des facteurs de base utiles au placement en famille d'accueil et qui vise, notamment, le recrutement, l'évaluation, la formation, l'aide, le contrôle et le financement. En Europe centrale et orientale et dans la région du Caucase, un certain nombre d'Etats ont déjà pris des dispositions importantes pour l'adoption d'une législation et de programmes qui aillent dans ce sens (Hongrie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Pologne, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » et Roumanie). Toutefois, il est regrettable que certains États n'aient que très peu progressé dans cette voie et que, dans certaines situations, il faille constater que le nombre d'enfants placés en famille d'accueil ait même diminué de façon très significative (Serbie-Monténégro, Slovénie)<sup>60</sup>.

## **5.1 Placement en famille d'accueil**

Il est généralement admis que le placement en famille d'accueil est le moyen à la fois le moins restrictif et le plus fécond pour accueillir les enfants qui, à un moment donné, ont besoin d'une structure d'accueil de type familial. Cela dit, la famille d'accueil peut également devenir un lieu d'accueil permanent pour ceux des enfants qui ne peuvent pas revenir vivre avec leurs parents. Le placement en famille d'accueil est une option particulièrement intéressante lorsque le placement en extérieur est inévitable puisqu'en effet, il permet à l'enfant de vivre dans une structure familiale; en raison de sa grande souplesse, il permet de tenir compte des divers besoins de l'enfant; pour finir, il s'agit d'un mode de placement beaucoup moins onéreux, à efficacité égale, comme l'ont estimé, par exemple, les pays de l'Europe de l'ouest qui évaluent son coût à une fraction du coût d'un placement en foyer<sup>61</sup>.

Pour faire la preuve de la souplesse du placement en famille d'accueil et de la capacité de cette formule à répondre aux divers besoins des enfants dans des situations complexes, il suffit de détailler les différents types de placements en famille d'accueil:

*Accueil à long terme* : il arrive que les enfants ne puissent revenir vivre dans leur famille naturelle. Cela dit, la relation entre l'enfant et ses parents reste très importante dans la plupart des cas, autant

---

<sup>60</sup> « Enfants placés en institution », Rapports nationaux, op. cit.

<sup>61</sup> « Une décennie de transition », op.cit.,p.103. Estimations se situant entre un cinquième et un dixième.

pour l'enfant que pour les parents. L'accueil à long terme permet donc à un enfant de grandir dans un environnement sûr et qui le soutient, tout en conservant des relations avec sa famille naturelle.

*Placement à court terme* : le placement à court terme peut durer d'une nuit à quelques mois, en raison d'une maladie dans la famille naturelle ou en cas de sévices ou de violences sur enfant. De façon générale, le placement à court terme permet à l'enfant de disposer d'un endroit sûr pour se développer jusqu'à ce qu'il soit possible de réunir l'enfant et sa famille.

*Placement d'urgence* : le placement d'urgence est la solution la mieux adaptée lorsqu'il est essentiel pour l'enfant de ne plus vivre dans une situation traumatique donnée. Des projets à long terme pourront être élaborés pour ce type d'enfant ou celui-ci pourra regagner son foyer dès que la crise sera passée.

*Placement en mini-séjour* : le «mini-séjour» ou le «placement avec maintien du lien familial» sont deux formules qui couvrent toute une série d'accueils différents. L'objectif est de soulager la famille naturelle de l'enfant qui exige des soins particulièrement lourds, s'agissant, par exemple, des familles qui élèvent des enfants handicapés.

*Placement sur décision de justice* : les jeunes renvoyés par les tribunaux aux soins des autorités locales peuvent être placés dans des familles d'accueil. Il s'agit d'un placement pour des périodes de temps relativement brèves, bien qu'elles puissent durer plusieurs mois.

*Accueil en prélude à une adoption* : adopter un enfant est un engagement d'importance. Le placement en famille d'accueil est un dispositif qui peut précéder une adoption et permet de s'assurer qu'une famille pressentie aura les capacités nécessaires pour réagir aux besoins de l'enfant. Il y a également un autre type de placement avant une éventuelle adoption; la famille d'accueil aide l'enfant à se préparer à vivre dans sa nouvelle famille adoptive et cette dernière peut ainsi mieux comprendre les besoins de l'enfant et préparer son arrivée.

*Accueil des jeunes mères et de leur enfants* : certaines mères d'âge scolaire peuvent faire appel à des familles d'accueil qui pourront les aider à prendre soin de leur nourrisson. Ces jeunes mères ont besoin que quelqu'un leur apprenne à être mère et les encourage en ce sens sans leur les déposséder de leur responsabilité.

Pour pouvoir développer une infrastructure adaptée au placement en famille d'accueil, il est nécessaire de réglementer la prestation des services correspondants en élaborant, notamment, des directives officielles relatives au placement en famille d'accueil. Ces directives préciseront les règles de base applicables au placement en famille d'accueil et qui concerneront à la fois l'enfant, la famille biologique, la famille d'accueil et l'équipe éducative<sup>62</sup>. Ces directives devront prévoir, notamment, le droit qu'a l'enfant d'être consulté à propos du projet d'accueil qui le concernent et le droit de maintenir le contact avec les membres de sa famille biologique; elles doivent également préciser de quelle façon seront satisfaits les besoins de l'enfant en matière de développement, les modalités de préparation du placement, la tenue à jour de «l'album souvenir» etc. Le droit des parents biologiques à la dignité et au respect doit être assuré; il faut qu'ils puissent participer à la planification du placement de leur enfant et qu'ils aient le droit de faire entendre leur voix, leurs pensées et leur sentiments, etc. Les directives en cause devront également définir les droits de la famille d'accueil, identifier la nature du contrat de placement, les relations avec la famille biologique, etc. Pour finir, ces directives doivent préciser très clairement qui sont les autorités et les instances compétences, déterminer les conditions d'agrément et de suivi et identifier les politiques et les procédures à suivre.

---

<sup>62</sup> Voir, par exemple, « Le droit de l'enfant d'être élevé dans une famille », Lignes directrices pratiques sur l'adoption et le placement en famille d'accueil au niveau national et international, Suède, 1997.

Le principal souci en matière de placement en famille d'accueil tient à l'absence de stabilité des placements à long terme. La rupture d'un placement à long terme peut se traduire par des placements répétés qui ont des effets nocifs sur la santé de l'enfant. Les premières conclusions de la recherche montrent que le taux de rupture des placements peut être inférieur à 10 % pour les très jeunes enfants (en Finlande) ou atteindre 50 % pour les adolescents (en Suède<sup>63</sup>). Il est intéressant de noter que la recherche tant européenne qu'américaine a montré que le taux de rupture des placements était significativement inférieur lorsque l'enfant était placé avec ses frères et sœurs dans la même famille d'accueil. Par ailleurs, il est très important de noter qu'il y a consensus sur le fait que le soutien et la compétence des parents dans la famille d'accueil sont cruciaux à cet égard. Il convient donc de recommander fortement l'adoption de mesures qui tendent à développer efficacement les compétences et à approfondir la formation en cours d'emploi des parents de la famille d'accueil.

## 5.2 Programme PRIDE – Développement des compétences au sein des familles d'accueil

Au cours des dernières années, un certain nombre de pays européens<sup>64</sup> ont lancé un programme global axé sur les compétences (PRIDE) en vue de mieux assurer la formation et l'évaluation des parents des familles d'accueil, avant que des enfants ne leur soient confiés et pour assurer également leur formation après l'arrivée de l'enfant. PRIDE est l'acronyme de *Parent Resources for Information, Development and Education*; né aux États-Unis, ce programme a été développé en Europe par les Pays-Bas. Il a été conçu pour renforcer la qualité des soins dispensés par la famille d'accueil et propose un cadre structuré, standardisé et cohérent pour le recrutement, la formation et la sélection des familles d'accueil. Il prévoit également la formation en cours d'emploi des parents de la famille d'accueil et le développement professionnel permanent<sup>65</sup>.

Ce programme repose sur l'idée que, pour les enfants, la vie de famille présente une valeur incontournable, quel que soit le sens donné au mot «famille». De ce fait, la qualité du service rendu est directement fonction des connaissances et des compétences acquises par les parents de la famille d'accueil. Tout comme les travailleurs sociaux, ils doivent avoir une qualification, être bien préparés, formés, choisis et agréés pour pouvoir travailler en tant que membres d'une équipe de professionnels; ils doivent aussi avoir les moyens de protéger les enfants, de les nourrir et de renforcer les familles.

Le programme PRIDE a retenu cinq types de compétences fondamentales:

- protéger, nourrir et éduquer les enfants;
- répondre aux besoins des enfants en matière de développement personnel et réagir à leurs éventuels retards de développement;
- soutenir et favoriser les relations entre les enfants et leur famille;
- engager les enfants dans des relations de confiance prévues pour durer toute la vie;
- être capable de travailler en tant que membres d'une équipe de professionnels.

Le programme PRIDE comporte deux composantes essentielles. En premier lieu, il intègre la composante «recrutement, formation et évaluation»; et, en second lieu, la composante «développement professionnel permanent». La première de ces deux composantes regroupe tout ce qui a trait à la planification organisationnelle et, notamment, les normes et directives éducatives, la formation avant l'emploi des parents de la famille d'accueil pressentie, ainsi que des consultations

---

<sup>63</sup> M. Kalland et J. Sinkkonen: «Enfants finlandais en famille d'accueil: évaluation de la répartition des placements à long terme», *Protection de l'enfance*, Sep./oct. 2001:80:5; T. Eklund et Anne-Dorthe Hestbaek, op.cit., p. 142.

<sup>64</sup> Pays-Bas, Belgique, RU, pays nordiques, Pologne, Hongrie et Slovaquie.

<sup>65</sup> Pour plus d'informations sur le programme PRIDE, consulter le site web: [www.cwla.org/pubs](http://www.cwla.org/pubs).

et une évaluation de la famille au foyer, afin d'identifier ses points forts et ses éventuels besoins en matière d'aide et de soutien; la seconde composante concerne le programme de formation fondamental des parents d'une famille d'accueil, l'identification de leurs connaissances et des compétences qui conditionnent leur efficacité en tant que parents et la possibilité pour eux de pouvoir relever les défis que leur lancent les enfants qui ont des besoins particuliers.

L'expérience acquise dans la mise en œuvre du programme PRIDE est extrêmement positive, comme l'atteste l'augmentation rapide de la diffusion et de l'application de ce programme dans différents pays européens.

## **6.0 Après le placement – Voies à explorer**

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, il est de plus en plus communément admis que les résultats obtenus avec les enfants placés en foyer d'accueil – que ce soit en termes de soins éducatifs ou à des fins de traitement – sont généralement très médiocres<sup>66</sup>. En revanche, il apparaît que certains modèles de placement permettent d'obtenir des résultats concluants. Par ailleurs, il est possible de repérer les effets négatifs – voire même dommageables pour les jeunes – en cas de placement dans des institutions fermées ou de placements imposés. En outre, il est important de revenir sur le fait que les résultats pour les enfants placés sont largement fonction du soutien ultérieur ou du suivi qui accompagne la mesure de placement.

Les résultats concordants de la recherche montrent que les perspectives d'avenir pour les enfants placés en foyer d'accueil sont extrêmement limitées. Une allusion a été faite plus haut aux statistiques de la Fédération de Russie relatives à la criminalité, à la prostitution et au suicide parmi les enfants qui ont vécu dans des orphelinats. Les conclusions des chercheurs du Royaume-Uni, du Danemark et de la Suède à propos de l'avenir des enfants qui ont été placés montrent que, pendant la phase de transition entre le placement et la vie autonome, ces enfants se trouvent dans une position très vulnérable<sup>67</sup>. De façon générale, lorsque les jeunes quittent la structure où ils ont été placés, ils sont supposés commencer à vivre de manière autonome à un âge précoce par rapport aux enfants qui n'ont pas été placés et cette remarque est particulièrement vraie pour ceux qui ont connu une succession de placements. Les réseaux familiaux font souvent défaut et les structures de soutien sont extrêmement rudimentaires. De la même façon, les résultats obtenus en matière d'éducation, de compétences sociales et de connaissances pratiques indispensables à l'autonomie fonctionnelle sont souvent limités. La qualité de la santé physique et mentale de ces enfants se situe en dessous de la moyenne et tous ceux qui ont ainsi grandi dans des structures collectives font souvent l'expérience de la solitude et de l'exclusion sociale après avoir quitté les institutions où ils étaient placés. Les problèmes posés par le logement et les moyens de subsistance créent des difficultés supplémentaires. Il n'est donc pas étonnant que la recherche ait pu mettre en évidence à la fois des taux de chômage importants, la multiplication du nombre de jeunes sans domicile fixe, les grossesses précoces, la toxicomanie et la délinquance parmi les jeunes qui ont été placés.

Dans certains pays européens, des mesures spécifiques ont été prises pour améliorer la situation des enfants après leur placement (en Scandinavie, au Royaume-Uni et en Irlande, par exemple). Ainsi, au Royaume-Uni, la loi de l'an 2000 sur le suivi des enfants après leur placement définit un «plan intérimaire» pour les enfants placés et cette procédure ne saurait être trop recommandée<sup>68</sup>. Ce plan repose sur l'évaluation des besoins de chaque jeune. Le jeune lui-même doit être activement impliqué dans le processus d'évaluation afin de fournir les données et de permettre un meilleur déploiement du plan. De la même façon, tous ceux qui sont intervenus dans la vie de l'enfant –

---

<sup>66</sup> Tore Andreassen: op. cit.

<sup>67</sup> Un excellent aperçu des conclusions de cette recherche figure dans l'ouvrage de T. Eklund et A. D. Hestbaek, op. cit., ch. 9.

<sup>68</sup> Voir sur Internet: [http://www.doh.gov.uk/qualityprotects/work\\_pro/pathwayplan1.pdf](http://www.doh.gov.uk/qualityprotects/work_pro/pathwayplan1.pdf)

parents, autres membres de la famille, parents des familles d'accueil et personnels des foyers – doivent également être consultés. L'évaluation et le plan intérimaire visent à combler les besoins suivants:

- relations familiales et sociales,
- compétences pratiques et autres nécessaires à l'autonomie,
- logement,
- éducation, formation et emploi,
- santé et développement,
- dispositions financières.

Le plan intérimaire se présente sous la forme d'un contrat formel signé par le jeune et par son conseiller personnel. Dans la mesure où la mise en œuvre de ce plan n'est possible qu'au prix d'une coopération entre différentes structures, la signature de leurs responsables peut également être requise.

Les études réalisées sur le soutien accordé après une période de placement montrent que les programmes spécifiquement conçus pour fournir un logement, améliorer les compétences requises pour acquérir l'autonomie, pour compléter la formation et renforcer une image de soi valorisante tout en favorisant l'intégration sociale, sont également ceux qui sont les plus susceptibles d'aboutir à des résultats concluants<sup>69</sup>.

Il apparaît également que les ressources allouées aux enfants qui quittent des foyers d'accueil, évaluées par rapport aux coûts de fonctionnement de ces institutions, sont minimales dans la plupart des pays. Cette réalité reflète bien les inconvénients qu'il y a à se focaliser sur le placement en ignorant les problèmes fondamentaux révélés par les conséquences du placement des enfants.

## **7.0 Rôle des travailleurs sociaux et autres professionnels dans le processus de placement**

De nombreuses études ont montré que le rôle des travailleurs sociaux, de leurs attitudes et de leurs pratiques pouvaient avoir une incidence importante sur les modalités de placement des enfants, sur la relation qu'entretient l'enfant placé avec ses parents, sur le soutien de la famille, etc. Il a été fait allusion plus haut au fait qu'il y avait des écarts importants dans l'évaluation que font les travailleurs sociaux et les autres professionnels de la nécessité d'un placement en cas de sévices ou de violences sexuelles sur enfant. Le débat ouvert par les Conférences des groupes familiaux (FGC), les partenariats, l'autonomisation des enfants, l'enrichissement des compétences parentales, le cloisonnement des problèmes familiaux, sont autant de critères qui soulignent l'importance des perceptions et des valeurs retenues par les travailleurs sociaux et par les autres professionnels dans leurs interventions concrètes. Ces valeurs et perceptions déterminent le rôle que le travailleur social assume dans ses interactions avec les enfants et les familles. Ces rôles – qui trouvent leur expression dans différents modèles comportementaux – peuvent être destructeurs ou constructifs et être mesurés par référence à l'intérêt le mieux compris de l'enfant. Ainsi, les travailleurs sociaux peuvent être directifs ou empathiques, autoritaires ou compréhensifs; ils peuvent avoir un rôle purement administratif ou, au contraire, thérapeutique, être agressifs ou soutenir l'enfant, etc.

Dans la mesure où les rôles des divers professionnels peuvent être considérés au carrefour de valeurs, perceptions, connaissances et positions éthiques, tous ces paramètres doivent être étudiés et rendus explicites afin d'établir des règles de base qui garantissent la qualité des pratiques mises en œuvre dans le travail avec les enfants en situation de risque et les enfants placés. Quelques règles de base seulement relatives au processus de placement sont proposées ci-après:

---

<sup>69</sup> T. Eklund et A. D. Hestbaek, op. cit., p. 240.

- a) *Le droit de l'enfant* – De multiples études montrent que, fréquemment, la voix de l'enfant n'est pas entendue ni n'est un souci premier dans le choix d'un processus de placement. Il faut donc que l'enfant soit consulté dès le départ et que cette collaboration soit acquise dans toutes les décisions prises à propos des projets de placement. Le dialogue avec l'enfant – pour l'informer, lui donner des explications ou apprendre de lui ce qu'il éprouve et ce qu'il souhaite – doit être le principe directeur de tout processus de placement.
- b) *Aide à la famille* – Le placement hors de la famille doit toujours être la dernière solution retenue. Il faut que tout soit fait pour aider la famille et le présent rapport a permis d'identifier quelques stratégies applicables à cette fin. Cela dit, si le placement s'avère indispensable, tout doit être fait pour maintenir le lien de l'enfant avec ses parents. Quelles que soient les circonstances, les parents de l'enfant ont droit au respect et à la reconnaissance de leur dignité et, dans toute la mesure du possible, un partenariat doit être instauré qui valorise la reconnaissance des droits de la famille.
- c) *Plans d'intervention* – Le contenu des plans d'intervention individualisés doit assurer le développement physique et psychique de l'enfant ainsi que son autonomie. L'accent doit donc être mis plus particulièrement sur la composante éducative, puisqu'il apparaît, au vu des conclusions des études réalisées, que, dans ce domaine, les acquis jouent un rôle crucial sur les futures opportunités des enfants placés.
- d) *Intégration sociale* – Les conditions du placement doivent encourager la pleine participation de l'enfant à la vie sociale, et notamment dans le domaine des loisirs et des activités culturelles. Tout doit être fait pour éviter l'exclusion sociale et la stigmatisation de l'enfant.
- e) *Groupes ethniques minoritaires* – Il est parfaitement établi maintenant que les enfants issus de groupes ethniques minoritaires sont surreprésentés dans la population des enfants placés. Il faut donc accorder une attention toute particulière aux antécédents ethniques, culturels et religieux de l'enfant. Des mesures spécifiques doivent être prises pour prévenir la discrimination et l'exclusion sociale.
- f) *Code de déontologie* – Il faut recommander l'adoption d'un code de déontologie qui précise les normes à respecter dans la pratique des professionnels qui œuvrent avec les enfants et avec leurs familles. Ce code de déontologie devrait s'inscrire dans le droit fil des dispositions de la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Le «Code de déontologie des intervenants dans les placements d'enfants» élaboré par la FICE – Fédération internationale des communautés éducatives en est un excellent exemple; voir : <http://www.childrenwebmag.com/infobase/code%20of%ethics.html>.

**QUESTIONNAIRE****Demande de renseignements sur les enfants en danger et les enfants placés  
De la part du Groupe de travail du Forum pour l'Enfance et la Famille  
sur les enfants à risque et les enfants placés**

1. Combien d'enfants séparés de leur famille votre pays a-t-il recensés dernièrement, par exemple en 2001 ? Merci de nous indiquer
  - i) le pourcentage d'enfants séparés de leurs parents au 1<sup>er</sup> janvier 2002 pour les périodes suivantes : a) moins de 6 mois, b) 6 mois – 2 ans, c) 2 – 5 ans, d) plus de 5 ans ;
  - ii) le nombre d'enfants par groupe d'âge : a) 0 – 2, b) 2 – 6, c) 6-15, d) 15-18, e) 18+.

Veillez également vous reporter au tableau ci-joint et remplissez, si possible, un tableau pour des placements définitifs et un autre pour des accueils provisoires.

2. Quelles sont les raisons les plus fréquentes de séparation entre enfants et parents biologiques ?
3. Quel est le système d'autorisation et de contrôle des différentes formes d'accueil ? Y a-t-il des standards/règles concernant la qualité d'accueil et les droits de l'enfant placé ?
4. Quelles difficultés concernant la protection de l'enfance rencontrez-vous et lesquelles souhaitez-vous surmonter en premier lieu dans votre pays ?
5. Avez-vous une politique ou un plan d'action en place ou en élaboration à l'échelle nationale concernant les enfants en danger ? Si oui, décrivez-les brièvement.
6. Comment la protection de l'enfance est-elle organisée ? Quels sont les acteurs principaux : Etat, autorités régionales et/ou locales, ONGs, secteur privé ? La protection de l'enfance passe-t-elle par une agence spécialisée ? Si oui, quelles sont ses compétences ?
7. Votre pays a-t-il été concerné par une décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans le domaine de l'enfance ? Si oui, quels changements cette décision a-t-elle entraînés dans la législation et/ou la pratique dans votre pays ?
8. Quels sont les aménagements législatifs ou structurels qui ont pu découler, en matière de protection des enfants en danger et des enfants placés, d'une ratification de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant ?

**Tableau relatif à la question No. 1**

Cadres de vie		Nombre d'enfants au-dessous de 18 ans									
	No. de facilités	Taille	Orphelins ou abandonnés	Handicapés	Issus de minorités ethniques	Immigrés non-accompagnés	Avec problèmes de comportement (but éducatif)	Problèmes de famille e.g. abus, négligence	Autres situations p.ex. difficultés matérielles : logement, ressources....	Total	Durée moyenne de placement (en mois)
Institutions selon leur taille (merci de les décrire brièvement – structure, rôle principal)		Moins de 10 enfants admis									
		10-30									
		30-60									
		60-100									
		Plus de 100 enfants (combien)									
Famille nourricière											
SOS Village											
Abris et autres facilités temporaires											
Autres formes d'accueil (merci de les décrire brièvement)											
<b>Total</b>											
Durée moyenne de placement ... (en mois)											
Nombre d'enfants placés adoptés en ... (indiquer en quelle année)											
Nombre d'enfants de la rue en ... (indiquer en quelle année) (merci d'écrire en termes simples votre façon de faire l'estimation)											