



Berne, le 9 décembre 2022

Ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant : évaluation de l'adéquation et de l'efficacité des mesures et des aides financières

Rapport de l'Office fédéral des assurances sociales du 9 décembre 2022

en application de l'art. 17 de l'ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant (RS 311.039.1)

Résumé

Selon l'art. 17 de l'ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant (RS 311.039.1 ; ci-après « ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant »), l'adéquation et l'efficacité des mesures mises en œuvre et des aides financières octroyées sur la base de cette ordonnance doivent être régulièrement contrôlées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Dans le cadre d'un **mandat d'évaluation externe**, le processus d'attribution des aides financières a été examiné et les documents correspondants analysés (demandes, décisions, contrats, documents de controlling). Par ailleurs, des entretiens ont été menés avec des spécialistes et une enquête en ligne a été réalisée auprès de représentants des cantons et d'organisations privées.

Le rapport d'évaluation résume les **résultats de cette évaluation**. Il montre que les acteurs interrogés (organisations de la société civile, cantons et experts) considèrent tous les objectifs de l'ordonnance comme hautement prioritaires.

La principale critique porte sur le fait qu'il manque, dans l'ordonnance et les documents de référence qui en sont issus, une conception globale de la protection et des droits de l'enfant. Dans la version actuelle de l'ordonnance, les droits de l'enfant apparaissent comme un ajout, et non comme un cadre global auquel la protection des enfants serait rattachée. Jugée trop restrictive et imprécise, la disposition selon laquelle les mesures du domaine de la protection de l'enfant doivent servir à prévenir la criminalité est également critiquée.

Dans l'ensemble, les experts interrogés évaluent positivement la procédure administrative d'attribution des aides financières et estiment que les critères d'octroi et les bases de calcul sont appliqués de manière compréhensible. Le choix des activités soutenues par l'OFAS depuis 2011 a également fait l'objet de nombreux retours positifs. Les organisations soutenues sont jugées importantes, innovantes et au cœur de l'actualité.

Par ailleurs, les organisations de la société civile et les cantons souhaiteraient que l'OFAS s'engage davantage en réalisant ses propres projets modèles (développement de standards nationaux et d'aides pratiques). Une majorité des acteurs interrogés demandent en outre que la Confédération mette en place une stratégie nationale dans le domaine de la protection et des droits de l'enfant. Celle-ci consisterait à définir des champs d'action prioritaires en fonction des besoins, à harmoniser et à compiler les chiffres clés de ce domaine ainsi qu'à mettre à disposition et à diffuser des exemples de bonnes pratiques.

Les participants à l'évaluation déplorent également que les ressources effectives en personnel actuellement dédiées à ce domaine, qui s'élèvent à environ 30 % d'un équivalent plein temps, ne permettent à l'OFAS de réaliser que des tâches purement administratives et non un travail de fond. Certains jugent en outre problématique que l'OFAS n'ait jusqu'ici rien entrepris pour faire davantage connaître les aides financières.

Enfin, dans le cadre de l'évaluation, il s'est avéré particulièrement difficile d'estimer l'efficacité des mesures financées, faute de données suffisantes. Aucun objectif ou indicateur d'efficacité ne figure dans les documents que les organisations soutenues doivent transmettre à l'OFAS, et les acteurs interrogés témoignent de leur difficulté à évaluer l'impact des aides financières.

Sur la base de ces résultats, les évaluateurs ont formulé les **recommandations** suivantes :

- **Recommandation 1** : adapter le contenu de l'ordonnance ou des documents de référence, de sorte à faire apparaître clairement que la protection de l'enfant s'inscrit dans le cadre d'un système global des droits de l'enfant. Cela permettrait de promouvoir ces droits dans un sens plus large, et pas uniquement en lien direct avec la prévention de la criminalité. Si l'accent devait continuer d'être mis sur la prévention de la criminalité, cette notion devrait être définie dans l'ordonnance, ou du moins dans les documents de référence.

- Recommandation 2 : développer une stratégie nationale commune qui englobe la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes et qui offre un cadre aux projets et aux stratégies des cantons. Dans le cadre de la mise en œuvre, l'OFAS devrait au moins procéder à un état des lieux stratégique (évaluer les points forts et faibles des activités en cours, déterminer les champs d'action prioritaires, définir les modalités de la mise en œuvre et les acteurs impliqués) au cours de la troisième année de chaque période contractuelle de quatre ans. Cet état des lieux devrait se faire en coordination avec les activités soutenues par des aides financières de la Confédération au titre de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ) et en collaboration avec les cantons et les conférences intercantionales.
- Recommandation 3 : renforcer l'engagement de la Confédération en mettant en œuvre des projets modèles ainsi qu'en confiant à des tiers la réalisation d'études, d'évaluations et de rapports. Par ailleurs, les enseignements et les produits (standards et aides pratiques) tirés des projets modèles et des activités soutenues devraient être compilés et rendus accessibles au grand public (diffusion d'exemples de bonnes pratiques). Cela permettrait également d'élargir le cercle des organisations ayant connaissance des aides financières.
- Recommandation 4 : orienter davantage les aides financières sur les résultats. Il convient de définir ce que l'on entend par impact ou efficacité et de préciser les indicateurs qui devraient être fournis par les organisations soutenues.

L'OFAS évalue ces recommandations comme suit :

L'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant s'appuie sur l'art. 386 du code pénal (CP) ainsi que sur les art. 19 et 34 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, qui visent à protéger les enfants et les jeunes de la violence et de l'exploitation sexuelle. Les aides financières du crédit partiel « Protection de l'enfant » sont donc clairement affectées à la prévention de la criminalité, ce que le Tribunal administratif fédéral a également confirmé. L'OFAS reconnaît que cette orientation n'a pas été précisée de manière suffisamment claire jusqu'ici, ce qui a donné lieu à des malentendus de la part des organisations. En vue du prochain cycle d'aides financières (à partir de 2025), l'OFAS adaptera sa documentation relative au crédit partiel « Protection de l'enfant » (document de base sur les aides financières, formulaire de demande, informations sur le site Internet) ; il y formulera et expliquera plus clairement le lien requis avec la prévention de la criminalité en renvoyant aux bases juridiques.

Les aides financières du crédit partiel « Droits de l'enfant », quant à elles, se basent sur un mandat du Conseil fédéral de 1998 visant à coordonner l'application en Suisse de la Convention relative aux droits de l'enfant ainsi qu'à faire connaître cette dernière, conformément à son art. 42. Les activités soutenues au moyen de ces aides financières doivent donc servir à mettre en œuvre l'un des objectifs de la convention. Le crédit partiel « Droits de l'enfant » ne repose actuellement sur aucune base légale explicite. Les bases juridiques existantes devront donc être examinées afin de clarifier le cadre s'appliquant aux mesures et aux aides financières.

Concernant la mise en œuvre des autres recommandations, il ne faut pas oublier que la politique de l'enfance et de la jeunesse, et en particulier la protection préventive de l'enfant, est avant tout du ressort des cantons. De l'avis de l'OFAS, la mise sur pied par la Confédération d'une stratégie nationale englobant la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes et servant de cadre aux projets et aux stratégies des cantons ne serait donc pas appropriée. Le domaine de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) consacré à la politique de l'enfance et de la jeunesse ainsi que la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) constituent déjà des organes intercantonaux qui, dans le domaine de la protection et des droits de l'enfant, promeuvent le développement de compétences spécialisées, la collaboration entre les cantons et la coordination au niveau national.

L'OFAS ne joue qu'un rôle subsidiaire dans ce domaine, en versant des aides financières à des organisations privées actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique ainsi qu'en rédigeant des rapports sur mandat du Parlement ou du Conseil fédéral. Par ailleurs, l'office peut, en vertu

de la LEEJ, encourager l'échange d'informations et d'expériences ainsi que le développement de compétences dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse ; il a également la possibilité, aujourd'hui déjà, de confier des études, des évaluations et des rapports à des tiers (voir chap. 3.3).

Sur la base des résultats de l'évaluation, les activités de la Confédération pourront être renforcées comme suit :

- Un état des lieux stratégique sera régulièrement dressé, en collaboration avec les cantons, afin de garantir que l'attribution des aides financières soit davantage axée sur les besoins existants. Des discussions avec les cantons sur ce thème seront menées dès 2023 dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale.
- L'OFAS étoffera au fur et à mesure les informations disponibles sur son site Internet concernant les activités soutenues, les rapports rédigés et les études financées par la Confédération. Il les fera mieux connaître, de même que la possibilité d'obtenir des aides financières, via la plateforme www.politiqueenfancejeunesse.ch. Ainsi, les différents acteurs concernés pourront être informés et soutenus de manière ciblée tout en respectant la répartition actuelle des compétences.
- Dans le cadre des futures négociations sur les contrats relatifs aux aides financières, l'OFAS adoptera une approche davantage orientée sur les résultats.

Ces mesures seront mises en œuvre en tenant compte des ressources humaines et financières à disposition.

Table des matières

Résumé	III
Table des matières	VII
Liste des abréviations	VIII
1 Contexte	1
1.1 Politique de l'enfance et de la jeunesse.....	1
1.2 Crédit « Protection de l'enfant » et ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant	1
1.3 Crédit « Droits de l'enfant » et Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant ..	2
1.4 Critères matériels et formels d'octroi des aides financières via le crédit « Protection de l'enfant / Droits de l'enfant »	3
2 Évaluation	4
2.1 Mandat	4
2.2 But et objet de l'évaluation.....	4
2.3 Questions	4
2.4 Méthodologie.....	6
3 Aperçu des mesures mises en œuvre et des aides financières octroyées par la Confédération	7
3.1 Projets modèles de la Confédération au titre de l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant.....	7
3.2 Aides financières à des mesures de tiers par le biais du crédit « Protection de l'enfant / droits de l'enfant »	7
3.2.1 Aides financières pour la protection de l'enfant.....	7
3.2.2 Aides financières pour les droits de l'enfant.....	8
3.3 Autres possibilités de soutien de l'OFAS	10
4 Résultats de l'évaluation	12
4.1 Ordonnance et documents de référence.....	12
4.2 Organisation et mise en œuvre	12
4.3 Prestations	13
4.4 Efficacité.....	13
5 Recommandations de l'évaluation et prise de position de l'OFAS	14
6 Prochaines étapes	17
Annexes	18

Liste des abréviations

CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
COPMA	Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes
CP	Code pénal
LEEJ	Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse
OFAS	Office fédéral des assurances sociales

1 Contexte

1.1 Politique de l'enfance et de la jeunesse

Le cadre de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse est défini par les principes du fédéralisme et de la subsidiarité. **Cette politique est en premier lieu du ressort des cantons et des communes.** Ceux-ci doivent mettre à disposition un système d'aide à l'enfance et à la jeunesse proposant des prestations d'encouragement, de conseil, de prise en charge et de soutien à l'intention des enfants, des jeunes et des familles. Les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que les centres de consultation pour l'aide aux victimes relèvent également de leur compétence. Outre les prestations qu'ils fournissent eux-mêmes, les cantons et les communes soutiennent également des organisations privées actives sur leur territoire dans le domaine de la protection et des droits de l'enfant.

En matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, la Confédération ne joue qu'un rôle subsidiaire. Ainsi, l'OFAS favorise l'échange d'informations et d'expériences entre les acteurs de ce domaine et coordonne les mesures des différents services fédéraux. Il peut par ailleurs **octroyer des aides financières** à des organisations privées à but non lucratif actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique. L'office dispose pour ce faire, en vertu de deux décisions du Conseil fédéral, d'un crédit « Protection de l'enfant » et d'un crédit « Droits de l'enfant », présentés plus en détail ci-après.

1.2 Crédit « Protection de l'enfant » et ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant

En vertu d'une **décision du Conseil fédéral de 1995**¹, l'OFAS dispose d'un **crédit « Protection de l'enfant »**, qui lui sert à subventionner des mesures visant à prévenir la maltraitance et l'exploitation sexuelle des enfants.

Une base juridique explicite en la matière a été créée avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} août 2010, de l'**ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant**². Celle-ci se fonde sur l'art. 386 CP³, selon lequel la Confédération peut prendre des mesures d'information et d'éducation ou d'autres mesures visant à éviter les infractions et à prévenir la délinquance. L'art. 386, al. 4, CP prévoit en outre que le Conseil fédéral arrête dans une ordonnance le contenu, les objectifs et les modalités des mesures préventives. L'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant est également basée sur les art. 19 et 34 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant⁴, qui imposent aux États parties de protéger les enfants de la violence et de l'exploitation sexuelle. L'**objectif premier** de l'ordonnance est donc de **prévenir la criminalité**.

Les **mesures prévues par l'ordonnance** doivent contribuer à⁵ :

- protéger les enfants et les jeunes :
 - contre toute forme de violence, d'atteinte, de brutalité, de négligence, d'abandon, de maltraitance ou d'exploitation physique ou psychologique, ainsi que contre toute forme d'abus ou de harcèlement sexuel,
 - contre les dangers liés à l'utilisation de médias électroniques, interactifs ou autres, notamment contre les contenus violents et pornographiques, les brimades et le harcèlement, harcèlement sexuel compris ;

¹ Avis du Conseil fédéral du 27.6.1995 sur le rapport « Enfance maltraitée en Suisse », https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/fr/dokumente/kinder/studien/bericht1992_kindemisshandlung.pdf.download.pdf/rapport_enfance_maltraiteeensusseavisduconseilfederaledu27juin19.pdf

² RS **311.039.1**

³ RS **311.0**

⁴ RS **0.107**

⁵ Voir l'art. 2 de l'ordonnance

- prévenir la violence des jeunes ;
- renforcer les droits de l'enfant.

Elles doivent en outre favoriser la mise en réseau et la collaboration entre les acteurs privés et publics.

En vertu de l'ordonnance, la Confédération peut⁶ :

- a. mettre en œuvre elle-même des mesures visant à protéger les enfants et les jeunes : la Confédération peut réaliser des programmes nationaux et des projets modèles permettant de tester de nouvelles stratégies et méthodes ;
- b. mettre en œuvre des mesures visant à renforcer les droits de l'enfant au sens des art. 19 et 34 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant : la Confédération peut réaliser des programmes nationaux et des projets modèles permettant de tester de nouvelles stratégies et méthodes ;
- c. octroyer des aides financières à des tiers qui mettent en place des mesures telles que visées aux let. a et b :
la Confédération peut octroyer des aides financières à des organisations privées à but non lucratif, actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique⁷, pour des mesures qui sont :
 - mises en œuvre à l'échelle du pays ou d'une région linguistique, ou
 - transposables dans un autre lieu et réalisables sans l'implication de la structure administrative cantonale ou communale de l'endroit.

Par mesures, l'ordonnance entend des programmes, des activités régulières ou des projets⁸. Ceux-ci doivent servir à prévenir, sensibiliser, informer, transmettre des connaissances, conseiller, se perfectionner, développer des compétences ou contribuer à la recherche et à l'évaluation.

1.3 Crédit « Droits de l'enfant » et Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant

Ratifiée par la Suisse en 1997, la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant formule les principes de base suivants : tout enfant a droit à l'égalité, au respect de son intérêt supérieur, à la vie et au développement ainsi qu'à la possibilité de faire entendre son avis et de participer. Outre le droit à la protection contre la violence et l'exploitation sexuelle, la convention englobe ainsi de nombreux autres droits touchant à tous les domaines de la vie de l'enfant (droit à la formation, à la santé, aux loisirs, etc.).

En raison de cette grande diversité thématique et de la structure fédéraliste de la Suisse, un grand nombre d'acteurs participent à l'application de la convention à tous les échelons de l'État.

Sur la base d'une décision du Conseil fédéral de 1998⁹, la Confédération est chargée des tâches suivantes :

- **coordonner l'application de la convention au niveau national ;**

⁶ Voir les art. 1, 4 et 5 de l'ordonnance

⁷ « À l'échelle d'une région linguistique » signifie que l'organisation est active dans au moins dix cantons alémaniques, dans au moins trois cantons romands, en Suisse italienne ou en Suisse rhéto-romane (voir l'art. 3, let. a, des directives du DFI relatives à la procédure d'octroi d'aides financières en vertu de l'ordonnance du 11.6.2010 sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant ; lien en bas de la page suivante : https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html).

⁸ Voir l'art. 3 de l'ordonnance

⁹ Voir la décision du Conseil fédéral du 18.2.1998 intitulée « Travaux relatifs à la mise en œuvre de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant ».

- **faire connaître la convention** en Suisse¹⁰.

Ces deux tâches, ainsi que les ressources mises à disposition à cet effet, ont tout d'abord été attribuées au Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur ; puis, en 2006, le crédit « Droits de l'enfant » a été transféré à l'OFAS.

L'office a fusionné ce crédit avec le crédit existant « Protection de l'enfant ». Depuis, ils sont réunis sous le nom de **Crédit « Protection de l'enfant / Droits de l'enfant »**. Alors que le crédit partiel « Protection de l'enfant » repose depuis 2010 sur une base légale explicite, à savoir l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant, le crédit partiel « Droits de l'enfant » s'appuie toujours uniquement sur la décision du Conseil fédéral de 1998.

1.4 Critères matériels et formels d'octroi des aides financières via le crédit « Protection de l'enfant / Droits de l'enfant »

En résumé, l'octroi d'aides financières est soumis aux **critères matériels** suivants :

- Dans le domaine de la protection de l'enfant, les activités soutenues doivent servir à prévenir la criminalité. Des mesures de protection ciblées doivent permettre de préserver activement l'intégrité des enfants et des jeunes et de prévenir d'éventuelles infractions à leur encontre.
- Dans le domaine des droits de l'enfant, les activités soutenues doivent servir à faire connaître la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant ou à coordonner sa mise en œuvre.

Les **critères formels** s'appliquant à l'octroi d'aides financières sont définis dans les directives du DFI relatives à la procédure d'octroi d'aides financières en vertu de l'ordonnance du 11 juin 2010 sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant¹¹. L'OFAS octroie les aides financières selon les mêmes critères pour les deux crédits partiels :

- L'organisation requérante doit être privée et à but non lucratif.
- Les activités régulières de l'organisation requérante doivent favoriser la mise en réseau et la collaboration entre les acteurs privés et publics.
- Les activités régulières doivent être axées sur le long terme.
- Les activités régulières ou les projets doivent être réalisés à l'échelle de la Suisse ou au moins d'une région linguistique, ou être transposables dans un autre lieu et réalisables sans l'implication de la structure administrative cantonale ou communale de l'endroit.
- L'efficacité des activités régulières doit être évaluée.
- L'organisation requérante doit disposer de compétences professionnelles dans le domaine de la protection ou des droits de l'enfant.
- Les mesures doivent répondre à un besoin avéré.
- Les mesures doivent être suffisamment motivées et poursuivre leur but de manière économique et efficace.
- L'organisation requérante doit disposer de connaissances approfondies dans le domaine de la protection ou des droits de l'enfant et être reconnue par les professionnels, les organisations privées et les services publics.

¹⁰ L'art. 42 de la convention impose aux États parties de faire largement connaître celle-ci aux adultes comme aux enfants.

¹¹ Lien vers les directives : https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html (sous « Documents »).

2 Évaluation

2.1 Mandat

Selon l'**art. 17 de l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant**, l'OFAS doit contrôler régulièrement l'adéquation et l'efficacité des mesures mises en œuvre et des aides financières octroyées par la Confédération. La première évaluation correspondante a été confiée au bureau *Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH* (ci-après « Interface »).

2.2 But et objet de l'évaluation

L'évaluation avait pour but de **contrôler l'adéquation et l'efficacité, d'une part, de l'application par l'OFAS de l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant et, d'autre part, des activités régulières et des projets réalisés grâce aux aides financières du crédit « Protection de l'enfant / Droits de l'enfant »**. Les évaluateurs avaient également pour mission de mettre en lumière un éventuel potentiel d'amélioration dans le système d'octroi des aides financières ainsi que dans l'ordonnance et les documents de référence.

Le mandat d'évaluation portait sur les aides financières octroyées à des tiers via le crédit « Protection de l'enfant / Droits de l'enfant » ainsi que sur les projets modèles réalisés par la Confédération. Les programmes nationaux « Jeunes et médias » et « Jeunes et violence » (réalisés par la Confédération de 2011 à 2015 sur la base de l'ordonnance) et la réalisation des objectifs de l'ordonnance (protéger les enfants et les jeunes contre les comportements violents et contre les dangers liés à l'utilisation de médias électroniques, interactifs ou autres) ont déjà fait l'objet d'évaluations séparées¹² ; ils n'ont donc pas été évalués à nouveau. Les activités menées par la Confédération depuis 2016 sur la base de l'ordonnance dans le cadre de la plateforme « Jeunes et médias »¹³, elles aussi, ont déjà été évaluées et ne sont donc pas abordées ici.

2.3 Questions

Les évaluateurs étaient chargés de répondre aux **questions** suivantes :

A. Aides financières à des tiers

1. Les groupes cibles connaissent-ils l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant ainsi que la possibilité d'obtenir des aides financières ?
2. Dans quelle mesure les objectifs visés par l'ordonnance sont-ils partagés par les acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse et par les experts de la protection et des droits de l'enfant ?
3. L'ordonnance couvre-t-elle les principaux champs d'action du domaine de la protection et des droits de l'enfant, ou présente-t-elle des lacunes aux yeux des acteurs et des experts concernés ?
4. Les dispositions relatives aux critères d'octroi et aux bases de calcul des aides financières dans l'ordonnance, les directives du DFI, les documents de référence et les bases d'évaluation de l'OFAS sont-ils appropriés pour atteindre les objectifs de l'ordonnance ?
5. L'OFAS applique-t-il les critères d'octroi et les bases de calcul de manière compréhensible, cohérente et adéquate ?

¹² Évaluation du programme « Jeunes et médias » : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.exturl.html?lang=de&Inr=09/15#pubdb%20> ;
Évaluation du programme « Jeunes et violence » : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungspublikationen.exturl.html?lang=de&Inr=07/15#pubdb>.

¹³ Évaluation de la plateforme « Jeunes et médias » : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/medieninformationen/nsb-anzeigeseite-unter-aktuell.msg-id-84785.html>

6. Les procédures d'octroi des aides financières (procédure de demande, négociation du contrat et établissement de la décision, procédure de controlling) sont-elles adéquates et efficaces ? Comment les requérants évaluent-ils ces procédures ?
7. Dans quels domaines (par ex. protection des abus sexuels, de l'abandon ou de la violence au sein de la famille et du couple, renforcement des droits de l'enfant) et pour quels types de mesures (par ex. prévention, sensibilisation, conseil, information/transmission de savoir, développement des compétences) les aides financières ont-elles principalement été octroyées ?
8. Comment les aides financières octroyées par la Confédération ont-elles évolué depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance ? En quoi leur répartition entre les activités régulières et les projets a-t-elle changé ? Quelles sont les raisons possibles de cette évolution ?
9. Dans quelle mesure les différents groupes cibles ont-ils demandé des aides financières ? Comment explique-t-on le nombre faible ou élevé de demandes ? Pour quelles raisons des organisations qui rempliraient les critères de l'ordonnance renoncent-elles à déposer une demande ?
10. Quels résultats les activités régulières et les projets soutenus ont-ils permis d'obtenir en matière de prévention et de lutte contre la violence envers les enfants ainsi que de renforcement des droits de l'enfant (impact réel des mesures et des aides financières) ?
11. Peut-on illustrer ces résultats par des données concrètes, notamment le nombre d'enfants et de jeunes ou d'auteurs potentiels d'infractions qui ont pu être atteints via ces activités et ces projets ?
12. Les activités régulières et les projets réalisés grâce aux aides financières contribuent-ils à la réalisation des objectifs visés à l'art. 2 de l'ordonnance, soit à la protection des enfants et au renforcement de leurs droits ? Si oui, quelle contribution ont-ils apportée à quels objectifs ? Pour quels objectifs n'a-t-on pratiquement pas octroyé d'aides financières ?
13. Les moyens accordés sont-ils suffisants pour réaliser les activités et projets soutenus et pour atteindre les objectifs définis ? Les montants octroyés sont-ils indispensables ?
14. Y a-t-il lieu de modifier la répartition des ressources en fonction du crédit partiel ou d'adapter le montant du crédit global ?
15. Des améliorations sont-elles nécessaires dans le système d'octroi d'aides financières à des tiers (dispositions juridiques dans l'ordonnance et les directives, documentation et procédure d'attribution par l'OFAS, etc.) ? Si oui, lesquelles ?

B. Mesures de la Confédération

16. Mis à part une exception en 2011, l'OFAS n'a, jusqu'ici, pas réalisé de projets modèles qui permettraient de tester de nouvelles stratégies et méthodes. Quelles en sont les raisons possibles ?
17. Les acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse et les experts de la protection et des droits de l'enfant jugent-ils que la Confédération devrait réaliser de tels projets ? Si oui, dans quels domaines et avec quel objectif ? Si oui, l'OFAS pourrait-il les réaliser ?
18. Des améliorations sont-elles nécessaires dans la mise en œuvre de mesures par la Confédération (dispositions juridiques dans l'ordonnance et les directives, optimisations par l'OFAS) ? Si oui, lesquelles ?

2.4 Méthodologie

Pour répondre à ces questions, Interface a analysé l'ordonnance et les documents de référence (ordonnance, directives, documents de base, etc.) ainsi que les données relatives aux aides financières (demandes, décisions, contrats de subventionnement, documents de controlling). Des enquêtes en ligne ont été menées auprès des responsables cantonaux de la protection et de l'encouragement des enfants et des jeunes ainsi qu'auprès d'organisations privées. Pour ce faire, les évaluateurs se sont adressés à toutes les organisations ayant déposé une demande d'aides financières depuis 2011, mais aussi à des organisations ne l'ayant jamais fait. Des experts de la politique de l'enfance et de la jeunesse ont également été interrogés. Les résultats de cette enquête et les conclusions des évaluateurs sont résumés dans un rapport d'évaluation. Par ailleurs, ils ont fait l'objet d'une discussion avec le secrétariat général de la COPMA et le domaine Enfance et jeunesse du secrétariat général de la CDAS. Les conclusions de cette discussion ont été prises en compte dans le rapport définitif¹⁴.

¹⁴ Müller et al. 2021

3 Aperçu des mesures mises en œuvre et des aides financières octroyées par la Confédération

En vertu de l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant, la Confédération a la possibilité, **depuis 2011**, de réaliser elle-même des projets modèles et d'octroyer des aides financières à des organisations privées à but non lucratif.

Le crédit « Protection de l'enfant / droits de l'enfant », qui s'élevait à environ 1,1 million de francs par an jusqu'en 2020, a été porté à 2 millions de francs par an par le Parlement en 2021 et majoré de 390 000 francs supplémentaires en 2022 en vue de la création d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant. En outre, le Conseil fédéral a décidé de renforcer à partir de 2022, à hauteur de 290 000 francs supplémentaires, les offres de prévention destinées aux personnes attirées sexuellement par les enfants et de mieux soutenir leur coordination à l'échelle nationale¹⁵. Depuis 2022, le crédit s'élève ainsi à 2,68 millions de francs au total, même si le montant de 390 000 francs prévu pour la création d'un bureau de médiation pour les droits de l'enfant ne peut pas encore être utilisé, faute de bases légales¹⁶. L'OFAS dispose d'environ 30 % d'un équivalent plein temps pour gérer ce crédit.

Le présent chapitre donne un aperçu de l'unique projet modèle de la Confédération à ce jour et des aides financières versées depuis 2011.

3.1 Projets modèles de la Confédération au titre de l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant

À ce jour, la Confédération n'a **mis en œuvre qu'un seul projet modèle** sur la base de l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant. Il s'agit du projet « Cours de préparation à l'adoption pour futurs parents adoptifs », réalisé par des responsables et des collaboratrices des autorités centrales en matière d'adoption des cantons d'Argovie, de Berne, de Bâle-Ville, de Soleure et de Zurich. En 2011, l'OFAS a accordé à ce projet une contribution unique de 9538 francs pour l'élaboration d'une esquisse des contenus, des objectifs, de la structure et du déroulement des cours de préparation à l'adoption.

3.2 Aides financières à des mesures de tiers par le biais du crédit « Protection de l'enfant / droits de l'enfant »

3.2.1 Aides financières pour la protection de l'enfant

Entre 2011 et 2020, la Confédération a octroyé des aides financières à onze organisations pour leurs activités régulières et leurs projets dans le domaine de la protection de l'enfant (voir tableau 1).

Des aides financières pour un montant compris entre 780 000 et 923 600 francs ont été versées chaque année depuis 2011 au moyen du crédit partiel « Protection de l'enfant ». Elles ont été consacrées à 94 % à des activités régulières et à 6 % à des projets¹⁷.

¹⁵ Conseil fédéral 2020 : Offres de prévention destinées aux personnes attirées sexuellement par les enfants. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/politique-sociale/kinder-und-jugendfragen/kinderschutz/praevention-paedosexuelle.html>

¹⁶ En raison de l'absence de bases légales, le montant est encore bloqué dans le budget 2022.

¹⁷ Le rapport d'évaluation d'Interface décrit plus en détail les activités régulières et les projets soutenus par l'OFAS.

Tableau 1 : Aperçu des aides financières versées de 2011 à 2020 dans le domaine de la protection de l'enfant

Name Organisation	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Subventionsverträge für regelmässige Aktivitäten</i>										
Telefon 147 Pro Juventute	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000	600.000	582.000	582.000	580.900
Kinderschutz Schweiz	180.000	180.000	180.000							
Association DisNo				40.000	90.000	120.000	120.000	116.400	116.000	116.000
Association Ciao					100.000	100.000	100.000	97.000	97.000	97.000
Verein Kinderanwaltschaft Schweiz								49.250	40.000	56.800
<i>Projektbeiträge</i>										
Schweiz. Fonds für Kinderschutzprojekte		110.000								
Verein FGG, Videoprojekt Kinder psych.erkrankt. Eltern						31.000	10.000	0	0	0
Verein IG Qualität im Kinderschutz						52.600	21.000	20.000	0	0
Verein Kinderseele Schweiz						20.000	20.000	19.400	19.400	0
Aufbau DAO-Geschäftsstelle Frauenhäuser und Kinderschutz-Konzept							20.000	0	40.000	20.000
RADIX Projekt SE&SR & Herzsprung							27.400	32.600	0	0
Total	780.000	890.000	780.000	640.000	790.000	923.600	918.400	916.650	894.400	870.700

Source : Müller et al. 2021, p. 23

Neuf demandes concernant des projets dans le domaine de la protection de l'enfant ont été rejetées entre 2011 et 2020. Les raisons invoquées étaient surtout que l'organisation requérante n'était pas une organisation privée, qu'elle n'était pas active à l'échelle suprarégionale ou que les activités prévues ne ciblaient pas la prévention de la criminalité.

Depuis 2021, seules les activités régulières sont soutenues. Des contrats de subventionnement d'une durée de quatre ans (2021-2024) ont été conclus avec les organisations suivantes¹⁸ :

- Association Dis No ; associazione Io-no!¹⁹; Association Beforemore (offres destinées aux personnes attirées sexuellement par les enfants)
- Pro Juventute ; Ciao.ch (offres de conseil pour les enfants et les jeunes)
- ESPAS ; LIMITA (offres de conseil pour les organisations et les institutions en matière de prévention de l'exploitation sexuelle)
- Fondazione della Svizzera italiana per l'Aiuto, il Sostegno e la Protezione dell'Infanzia ASPI (prévention de toutes les formes de maltraitance physique, psychologique ou émotionnelle, des abus sexuels et de la négligence des enfants et des jeunes)

3.2.2 Aides financières pour les droits de l'enfant

Dans le domaine des droits de l'enfant, la Confédération a soutenu entre 2011 et 2020 un total de 18 organisations en leur octroyant des aides financières pour leurs activités régulières et leurs projets (cf. tableau 2).

Des aides financières pour un montant compris entre 145 000 et 241 876 francs ont été versées chaque année depuis 2011 au moyen du crédit partiel « Droits de l'enfant ». 70 % l'ont été pour des activités régulières et 30 % pour des projets.

¹⁸ Aperçu des contrats en cours dans le domaine de la protection de l'enfant, y compris montant des aides financières : https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html

¹⁹ L'association Io-no! a été dissoute le 30 juin 2022 ; le contrat de subvention a donc été annulé à la même date.

Tableau 2 : Aperçu des aides financières versées de 2011 à 2020 dans le domaine des droits de l'enfant

Name Organisation	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Subventionsverträge für regelmässige Aktivitäten</i>										
Netzwerk Kinderrechte Schweiz	58.783	75.000	75.000	75.000	75.000	75.000	75.000	72.750	90.000	75.000
Integras								8.000	25.000	25.000
Verein Kinderanwaltschaft Schweiz				40.000	40.000	40.000	88.500	38.800	62.400	100.000
Institut International des Droits de l'enfant								53.000	53.000	20.975
<i>Projektbeiträge</i>										
Défense des Enfants-International Section Suisse		22.900								
Fondation Education et développement	27.054	16.600	62.250							
Kinderlobby Schweiz	35.000	31.500								
Pro juventute	14.100									
Integras			13.975							
Alta Vista	31.748									
Verein Kinderanwaltschaft Schweiz	4.225	3.700	40.000							
Stiftung Kinderschutz Schweiz	8.674	8.600								
Schweizerisches Komitee für UNICEF				78.000						
SAJV		4.899								
Info Sekta / Stiftung Kinderschutz Schweiz		23.700								
Marie Meierhofer Institut für das Kind			15.000	6.510						
Stiftung éducation21				42.366	55.625					
Institut International des Droits de l'enfant						30.000	53.000	23.000		
Total	179.584	186.899	206.225	241.876	170.625	145.000	216.500	195.550	230.400	220.975

Source : Müller et al. 2021, p. 26

Entre 2011 et 2020, quatorze demandes ont été rejetées pour des projets dans le domaine des droits de l'enfant. Dans sept cas, la raison était que l'organisation requérante n'était pas une organisation privée ou active à l'échelle suprarégionale. Les autres raisons invoquées tenaient au fait que l'objectif n'était pas de faire connaître la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant ou que l'idée du projet n'était pas encore suffisamment mûre.

Depuis 2021, seules des activités régulières sont soutenues dans le domaine des droits de l'enfant. Des contrats de subventionnement d'une durée de quatre ans (2021-2024) ont été conclus avec les organisations suivantes²⁰ :

- Réseau suisse des droits de l'enfant (coordonner les organisations privées dans l'application des droits de l'enfant et assurer le monitoring de la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et des observations finales)
- Fondation Village d'enfants Pestalozzi (faire connaître les droits de l'enfant dans des établissements d'enseignement formel, non formel et spécialisé et encourager la réflexion sur le sujet)
- Integras (faire connaître les droits de l'enfant auprès des services ambulatoires ou résidentiels d'aide à l'enfance et à la jeunesse et en promouvoir la mise en œuvre)
- Fondation Office de l'Ombudsman des droits de l'enfant Suisse (faire connaître les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants et soutenir les services étatiques compétents dans leur mise en œuvre)

En outre, lors de sa séance du 5 mars 2021, le Conseil fédéral a décidé d'apporter un soutien particulier, pendant les années 2022 à 2026, aux organisations suivantes, qui sensibilisent les acteurs de la formation initiale et continue aux droits de l'enfant²¹ :

- Association a:primo (développer et mettre à disposition une boîte à outils pour aider les semi-professionnels à expliquer les thèmes centraux de la protection et des droits de l'enfant aux familles qu'ils suivent)
- Curaviva (développer un navigateur des droits de l'enfant destiné aux professionnels de l'accueil extrafamilial et extrascolaire des enfants, à leurs centres de formation initiale et continue ainsi qu'à d'autres professionnels et prestataires de formation)

²⁰ Aperçu des contrats en cours dans le domaine des droits de l'enfant, y compris montant des aides financières : https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html

²¹ Informations complémentaires : https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderschutz_kinderrechte.html

- Institut international des droits de l'enfant (concevoir et diffuser une formation en ligne et organiser des journées ou des manifestations thématiques en présentiel sous la forme de conférences, de cours ou d'ateliers à l'attention de l'ensemble des professionnels travaillant dans le domaine de l'enfance dans toutes les régions linguistiques)
- Comité national pour l'UNICEF Suisse et Liechtenstein (faire connaître plus largement et renforcer de manière réfléchie la mise en œuvre des droits de participation des enfants et des adolescents dans des procédures, des domaines d'intérêt et des cadres de vie qui les concernent au moyen de brochures, de manifestations et de formations continues)

3.3 Autres possibilités de soutien de l'OFAS

Outre le crédit consacré à la protection et aux droits de l'enfant, l'OFAS a la possibilité de **verser des aides financières en vertu de la LEEJ**²². Le crédit correspondant s'élève au total à environ 14 millions de francs par an. La LEEJ permet de soutenir des organismes privés, des cantons et des communes pour des activités extrascolaires destinées aux enfants. L'échange d'informations et d'expériences peut également être soutenu, de même que le développement des compétences en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse (protection, encouragement et participation des enfants et des jeunes). Le domaine de la LEEJ et celui de l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant se recoupent donc en partie. Certaines activités relevant de la protection et des droits de l'enfant ont également pu être soutenues en vertu de la LEEJ, par exemple :

- Aides financières aux cantons pour des programmes visant à constituer et à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse (art. 26 LEEJ)²³.
- Aides financières aux cantons et aux communes pour des projets ayant valeur de modèle pour le développement des activités extrascolaires (art. 11 LEEJ), par exemple le projet « Des enfants aident des enfants avec des histoires, dans le cadre des interventions contre la violence domestique » du canton de Berne, dont le but était d'améliorer l'accès à des offres de soutien spécifiques pour les enfants victimes de violence domestique.
- Participation à des organisations et institution d'organisations (art. 19 LEEJ) ; encouragement du développement des compétences (art. 21 LEEJ) :
 - Soutien financier des activités régulières de la Communauté d'intérêt pour la qualité de la protection de l'enfant²⁴ : l'association encourage le développement des compétences professionnelles des spécialistes dans le domaine de la protection de l'enfant bénévole, de droit public, de droit civil et de droit pénal dans toute la Suisse.
 - Soutien financier de la Conférence suisse contre la violence domestique pour adapter aux réalités suisses et mettre en œuvre le « Guide d'évaluation et d'aménagement des relations personnelles pour les enfants victimes de violence domestique », publié à l'origine en Allemagne²⁵.
 - Soutien financier de la CDAS pour la traduction en français et en italien de la brochure « Le petit avocat – Juris t'explique tes droits »²⁶. Cette brochure est un guide destiné aux enfants et aux jeunes ainsi qu'aux adultes qui souhaitent aborder avec les enfants le thème des droits de l'enfant en cas de séparation ou de divorce ou celui de la protection de l'enfant.

Si les possibilités de soutien en vertu de la LEEJ **ne font pas l'objet de la présente évaluation**, l'OFAS considère qu'elles doivent être prises en compte lors de l'évaluation des prestations et de

²² RS 446.1

²³ Vue d'ensemble des conventions contractuelles, y compris description des programmes : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kjfg/finanzhilfen-kantonale-programme.html>

²⁴ Voir <https://qualitaet-kindesschutz.ch>

²⁵ Voir https://csvd.ch/app/uploads/2022/07/22_07_07_csvd_leitfaden_franz.pdf

²⁶ Voir <https://derkleineadvokat.ch/francais/>

l'efficacité des mesures et des aides financières décidées sur la base de l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant.

4 Résultats de l'évaluation

Le présent chapitre résume les résultats de l'évaluation de l'adéquation et de l'efficacité des mesures prises sur la base de l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant et des aides financières du crédit « Protection de l'enfant / Droits de l'enfant ».

4.1 Ordonnance et documents de référence

Les résultats de l'évaluation montrent que tous les acteurs interrogés (organisations de la société civile, représentants des cantons et experts) considèrent que les objectifs inscrits dans l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant sont (plutôt) hautement prioritaires.

Les critiques portent pour l'essentiel sur le fait qu'il manque, dans l'ordonnance et dans les documents de référence qui en sont issus, une conception globale de la protection et des droits de l'enfant et que les évolutions des dernières années ne sont pas suffisamment prises en compte. La distinction entre protection de l'enfant et droits de l'enfant n'est pas jugée claire. Les droits de l'enfant constituent la base pour la prévention et l'intervention dans le domaine de la protection de l'enfant. Or, dans la version actuelle de l'ordonnance, les droits de l'enfant apparaissent comme un ajout, et non comme un cadre global auquel la protection des enfants serait rattachée. En outre, les enfants et les jeunes y seraient appréhendés de manière trop partielle comme des « objets » de droit présentant un besoin particulier de protection, et non pas comme des acteurs indépendants dotés de leurs propres droits et obligations.

Nombre d'acteurs interrogés soulignent en outre que les champs d'action prioritaires devraient être déterminés en fonction des besoins et que ces derniers devraient constituer la base d'une stratégie élaborée conjointement par la Confédération, les cantons et la société civile.

Si les critères d'encouragement sont pour la plupart considérés comme adéquats, la disposition selon laquelle les mesures prises dans le domaine de la protection de l'enfant doivent servir à prévenir la criminalité fait l'objet de plusieurs critiques. Cette disposition est jugée trop restrictive et pas assez clairement définie.

Les acteurs interrogés critiquent également le fait que depuis 2021, les aides financières ne sont octroyées que pour des activités régulières et non pour des projets.

4.2 Organisation et mise en œuvre

La majorité des acteurs interrogés considère que le montant du crédit « Protection de l'enfant / Droits de l'enfant », d'environ 1,1 million de francs par an jusqu'en 2020 et de 2,68 millions de francs depuis 2022, est (plutôt) insuffisant, étant donné l'importance de la thématique.

Un autre reproche porte sur la répartition des moyens financiers entre le domaine de la protection de l'enfant et celui des droits de l'enfant. Depuis 2011, les aides financières dans le second domaine ne représentent qu'environ un quart du crédit total. Selon les personnes interrogées, cela témoigne de l'absence d'une conception globale de la problématique accompagnée d'une définition des axes prioritaires.

L'évaluation souligne en outre le manque de ressources en personnel affectées par l'OFAS à la mise en œuvre du crédit : ces ressources, qui représentent environ 30 % d'un équivalent plein temps, ne permettent pas à l'OFAS d'assumer des tâches de fond ou de mettre en œuvre des projets modèles ; seules des tâches purement administratives peuvent être réalisées.

Enfin, l'évaluation montre que la procédure administrative d'attribution des aides financières est jugée de manière globalement positive et que les critères d'encouragement et les bases de calcul sont appliqués de manière compréhensible. Le délai d'attente entre le dépôt de la demande et la décision, en particulier lorsque celle-ci est négative, suscite parfois des critiques.

4.3 Prestations

Le choix des activités soutenues par l'OFAS depuis 2011 a fait l'objet de nombreux retours positifs de la part des experts interrogés. Les organisations soutenues sont jugées importantes, innovantes et au cœur de l'actualité.

Certains déplorent néanmoins le fait que l'OFAS n'ait jusqu'ici rien entrepris pour faire davantage connaître les aides financières. La possibilité de demander des aides financières semble en effet être encore peu connue du groupe cible. Ainsi, les organisations qui n'ont encore jamais déposé de demande d'aide financière citent le plus souvent comme raison leur méconnaissance du crédit « Protection de l'enfant / Droits de l'enfant ».

Les résultats de l'évaluation montrent par ailleurs clairement que les organisations de la société civile et les cantons souhaiteraient un plus grand engagement de l'OFAS dans la mise en œuvre de projets propres. Les programmes et les projets modèles sont considérés comme importants pour donner des impulsions à l'échelle nationale (développement de standards nationaux et d'aides pratiques). Dans ce cadre, la qualité de la coordination et de la collaboration avec les cantons est primordiale.

Outre un plus grand engagement dans la mise en œuvre de projets modèles, une majorité des acteurs interrogés souhaitent que, dans le domaine de la protection et des droits de l'enfant, la Confédération exerce une fonction de rassemblement plus importante pour ce qui est du contenu et de la coordination. Il s'agit ici d'élaborer une stratégie, d'harmoniser et de collecter des chiffres clés du domaine de la protection et des droits de l'enfant ainsi que de mettre à disposition et de diffuser des exemples de bonnes pratiques.

4.4 Efficacité

D'une manière générale, il est difficile de mesurer l'efficacité d'une mesure à moyen ou long terme, car trop de facteurs jouent un rôle incontrôlable. Dans le contexte de la présente évaluation, il s'est avéré particulièrement difficile de juger l'efficacité des mesures soutenues, faute de données suffisantes. Aucun objectif ou indicateur d'efficacité ne figure dans les documents que les organisations soutenues doivent transmettre à l'OFAS. Par ailleurs, seule une organisation a transmis ces documents pour la présente évaluation. Les acteurs interrogés ont, eux aussi, fait part de leur difficulté à estimer l'efficacité des aides financières.

5 Recommandations de l'évaluation et prise de position de l'OFAS

Sur la base des résultats de l'évaluation, Interface a formulé les recommandations suivantes :

Recommandation 1 : Adapter le contenu de l'ordonnance ou des documents de référence

Expliciter le lien entre droits de l'enfant et protection de l'enfant

Il s'agit de préciser le fait que la protection de l'enfant fait partie d'un système global des droits de l'enfant. Cela permettrait de promouvoir ces droits dans un sens plus large, et pas uniquement en lien direct avec la prévention de la criminalité.

Définir la notion de prévention de la criminalité (si cette focalisation étroite est maintenue)

L'ordonnance ou du moins les documents de référence doivent définir ce que l'on entend par prévention de la criminalité.

Prise de position de l'OFAS sur la recommandation 1

L'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant s'appuie sur l'art. 386 CP et sur les art. 19 et 34 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, qui visent à protéger les enfants et les jeunes de la violence et de l'exploitation sexuelle. Les aides financières du crédit partiel « Protection de l'enfant » sont donc clairement liées à l'objectif de prévention de la criminalité. C'est ce qu'a également confirmé le Tribunal administratif fédéral dans son arrêt du 5 janvier 2022²⁷. Étant donné ses bases légales et la répartition actuelle des compétences au sein de la politique de l'enfance et de la jeunesse (voir ch. 1.1), il n'est pas possible d'adapter l'ordonnance de manière à pouvoir également soutenir des activités qui servent à la mise en œuvre des droits de l'enfant et à la protection de l'enfant au sens large.

L'OFAS reconnaît que ce point n'a pas été précisé de manière suffisamment claire jusqu'ici, ce qui a donné lieu à des malentendus de la part des organisations. En vue du prochain cycle d'aides financières (à partir de 2025), l'OFAS adaptera sa documentation relative au crédit partiel « Protection de l'enfant » (document de base sur les aides financières, formulaire de demande, informations sur le site Internet) ; il y formulera et expliquera plus clairement le lien requis avec la prévention de la criminalité en renvoyant aux bases juridiques.

Les aides financières du crédit partiel « Droits de l'enfant », quant à elles, se basent sur un mandat du Conseil fédéral de 1998 visant à coordonner l'application en Suisse de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant ainsi qu'à faire connaître cette dernière, conformément à son art. 42. Les activités soutenues au moyen de ces aides financières doivent donc servir à mettre en œuvre l'un des objectifs de la convention.

Pour le crédit partiel « Droits de l'enfant », il manque jusqu'à présent une base légale explicite. L'OFAS octroie les aides financières sur la base de la décision du Conseil fédéral de 1998 et applique les mêmes critères formels que pour le crédit partiel « Protection de l'enfant ». Il faudrait ici revoir fondamentalement les bases juridiques existantes et clarifier le cadre s'appliquant aux mesures et aux aides financières.

²⁷ Voir arrêt B-6244/2020 du 5.1.2022

Recommandation 2 : Définir une stratégie nationale commune

Élaboration et adaptation à intervalles réguliers d'une stratégie commune englobant la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes. La Confédération doit jouer ici un rôle rassembleur et fournir un cadre aux projets et aux stratégies des cantons. Dans l'idéal, une telle stratégie de mise en œuvre devrait être définie et inscrite au niveau fédéral, en étroite collaboration avec tous les services concernés au niveau intercantonal et national.

Variante minimale : état des lieux stratégique par l'OFAS

État des lieux stratégique réalisé par l'OFAS au cours de la troisième année de chaque période contractuelle de quatre ans. Il s'agit d'évaluer les points forts et faibles des activités en cours, de déterminer les champs d'action prioritaires et de définir les modalités de la mise en œuvre et les acteurs concernés. Une coordination avec les activités soutenues au moyen des aides financières de la Confédération au titre de la LEEJ devrait avoir lieu, et ce en collaboration avec les cantons et les conférences intercantionales (CDAS, CCDJP, COPMA et, le cas échéant, CDS et CDIP).

Recommandation 3 : Renforcer l'engagement de la Confédération

Mise en œuvre par l'OFAS de ses propres projets modèles et commande d'études, d'évaluations et de rapports à des tiers

Les projets modèles devraient être mis en œuvre en étroite collaboration avec les cantons et être adaptés à leurs besoins (par ex. un projet modèle sur un thème prioritaire par cycle de quatre ans). Il faudrait également créer la possibilité de confier à des instituts de recherche, mais aussi et surtout à des organisations de la société civile, de manière plus ciblée et en fonction des besoins, la réalisation d'études, d'évaluations et de rapports sur des questions relevant de leur domaine de spécialité (attribution directe de mandats ou appel d'offres).

Faire en sorte que les enseignements et les produits (standards et aides pratiques) issus des projets modèles et des activités soutenues soient traités et accessibles au public (diffusion d'exemples de bonnes pratiques)

Les enseignements et les produits issus des projets modèles et des activités soutenues doivent être traités et accessibles au public sur le site Internet (par ex. élaboration de standards et d'aides pratiques). Les milieux intéressés doivent être informés de manière active. Cela permettrait également d'élargir le cercle des organisations ayant connaissance des aides financières.

Prise de position de l'OFAS sur les recommandations 2 et 3

Compte tenu des graves conséquences de la violence et de l'exploitation sexuelle sur l'intégrité physique et la santé psychique des enfants et des jeunes, il est important que tous les acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse s'engagent à prévenir les situations de nature à mettre en danger le bien de l'enfant. Des efforts supplémentaires en ce sens sont nécessaires à tous les niveaux (voir également les recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU à la Suisse d'octobre 2021²⁸).

Il faut tenir compte du fait que la politique de l'enfance et de la jeunesse, et notamment la protection préventive de l'enfant, relève en premier lieu de la compétence des cantons (voir chap. 1.1). De l'avis de l'OFAS, la mise sur pied par la Confédération d'une stratégie nationale englobant la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes et servant de cadre aux projets et aux stratégies des cantons ne serait donc pas appropriée. Le domaine de la CDAS consacré à la politique de l'enfance et de la jeunesse ainsi que la COPMA constituent

²⁸ Comité des droits de l'enfant (2021). Observations finales concernant le rapport de la Suisse valant cinquième et sixième rapports périodiques, voir ch. 28a. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fCHE%2fCO%2f5-6&Lang=fr

déjà des organes intercantonaux qui, dans le domaine de la protection et des droits de l'enfant, promeuvent le développement des compétences spécialisées, la collaboration entre les cantons et la coordination au niveau national.

L'OFAS ne joue qu'un rôle subsidiaire dans ce domaine, en versant des aides financières à des organisations privées actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique ainsi qu'en rédigeant des rapports sur mandat du Parlement ou du Conseil fédéral. Par ailleurs, l'office peut, en vertu de la LEEJ, encourager l'échange d'informations et d'expériences ainsi que le développement de compétences dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse ; il a également la possibilité, aujourd'hui déjà, de confier des études, des évaluations et des rapports à des tiers (voir chap. 3.3).

Sur la base des résultats de l'évaluation, les activités de la Confédération pourront être renforcées comme suit :

- Un état des lieux stratégique sera régulièrement dressé, en collaboration avec les cantons, afin de garantir que l'attribution des aides financières soit davantage axée sur les besoins existants. Des discussions avec les cantons sur ce thème seront menées dès 2023 dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale.
- L'OFAS étoffera au fur et à mesure les informations disponibles sur son site Internet concernant les activités soutenues, les rapports rédigés et les études financées par la Confédération. Il les fera mieux connaître, ainsi que les aides financières, via la plateforme www.politiqueenfancejeunesse.ch. Ainsi, les différents acteurs concernés pourront être informés et soutenus de manière ciblée tout en respectant la répartition actuelle des compétences.

Recommandation 4 : Orienter davantage les aides financières sur les résultats

L'OFAS devrait se pencher sur la question de l'orientation sur les résultats. Il conviendrait de définir ce que l'on entend par impact ou efficacité et de préciser les indicateurs qui devraient être fournis par les organisations soutenues. En partant de la « situation initiale », du groupe cible et de la « situation à atteindre », les projets soutenus pourraient, par exemple, définir des « conditions de réussite ». Les éléments (facteurs) les plus importants de ces conditions de réussite devraient ensuite être identifiés et seraient observés à l'aide d'indicateurs les plus appropriés possible. Ces indicateurs pourraient ensuite être repris dans l'instrument de controlling.

Une autre possibilité serait d'aborder cette thématique lors d'un colloque au cours de la troisième année de la période contractuelle de quatre ans (voir également la recommandation 2 concernant l'état des lieux stratégique).

Prise de position de l'OFAS sur la recommandation 4

L'OFAS considère également qu'il est important de renforcer autant que possible l'orientation des aides financières sur les résultats. L'identification des « conditions de réussite » ainsi que leur inscription et leur vérification dans le processus de controlling semblent à cet égard une approche pragmatique et en principe réalisable. Dans le cadre des futures négociations sur les contrats relatifs aux aides financières, l'OFAS adoptera donc une approche davantage orientée sur les résultats.

Ces mesures seront mises en œuvre en tenant compte des ressources humaines et financières à disposition.

6 Prochaines étapes

Le présent rapport sur les résultats de l'évaluation est soumis au Conseil fédéral pour qu'il en prenne acte.

Une prochaine évaluation de l'adéquation et de l'efficacité des mesures mises en œuvre et des aides financières octroyées par la Confédération sur la base de l'ordonnance sur la protection et les droits de l'enfant sera effectuée dans cinq ans et portée à nouveau à la connaissance du Conseil fédéral.

Annexes

Müller Franziska et al. (2021): Evaluation der Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der Massnahmen und Finanzhilfen gemäss Verordnung Kinderschutz/Kinderrechte. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 13/22. Berne : OFAS