



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Kolly Nicolas

2019-CE183

Fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse

I. Question

Depuis un certain temps, diverses critiques sont portées publiquement contre le Service de l'enfance et de la jeunesse. Il m'apparaît que ce Service a une tâche autant compliquée qu'importante dans le cadre du suivi d'une famille en difficulté. Ces tâches sont en particulier difficiles lorsque que le Service est amené à prendre position dans le cadre d'un divorce très conflictuel où des accusations sont portées d'une part et d'autre. Il est dès lors très difficile d'établir le vrai du faux. Cela étant, le travail et les rapports du SEJ sont d'importance primordiale dans le cadre des procédures judiciaires puisque dans la grande majorité des cas, les tribunaux se reposent sur ces rapports d'enquête pour prendre leur décision.

Il semble que depuis un certain temps le Service de l'enfance et de la jeunesse est débordé et que celui-ci fait face à un nombre important de démissions. Cette instabilité rend encore plus difficile le travail du Service et accroît la tension déjà existante.

Au vu de ce qui précède, je remercie le Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions qui suivent :

1. Le Conseil d'Etat peut-il garantir le bon fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse ?
2. Est-ce que la dotation de ce Service en personnel est suffisante ? En particulier, est-ce que le Conseil d'Etat a connaissance de chiffres intercantonaux quant au nombre de dossiers gérés par les collaborateurs ? Si oui, est-ce que ce ratio est suffisant ?
3. Quelle est l'augmentation du nombre de dossiers traités par le SEJ ces dix dernières années ? Est-ce que cette augmentation est linéaire par rapport à la croissance démographique ?
4. Quel est le turnover des collaborateurs du Service de l'enfance et de la jeunesse ? Est-ce que ce turnover est acceptable et correspond au standard des services de l'Etat de Fribourg ?
5. Lors de l'engagement des nouveaux collaborateurs, est-ce que l'expérience de vie des personnes engagées est également examinée ou, est-ce que l'engagement se base principalement sur les diplômes des collaborateurs ?

Le Service de l'enfance et de la jeunesse du canton de Vaud a fait l'objet, après un cas médiatique (cas d'Yverdon) d'un rapport de l'ancien juge fédéral Rouiller. Partant, je pose encore les questions qui suivent au Conseil d'Etat :

6. Est-ce que le canton de Fribourg a eu connaissance du rapport Rouiller ? Si oui, est-ce que les recommandations émises par ce rapport peuvent être appliquées au canton de Fribourg afin d'améliorer la situation existante ?

4 septembre 2019

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le SEJ est le service cantonal spécialisé chargé de la mise en œuvre de la politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse et de la protection de l'enfance. Il comprend différents secteurs : l'Action sociale directe, le centre de consultation LAVI, les milieux d'accueil (SMA), le bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) et l'administration.

En préambule, le Conseil d'Etat relève que les questions abordées par le député Nicolas Kolly concernent principalement le secteur de l'Action sociale directe du Service de l'enfance et de la jeunesse. L'Action sociale directe est menée par l'Intake et les secteurs de l'Action sociale directe (SASD 1 et 2) complétés par un secteur qui assume des mandats très spécialisés que sont les curatelles de représentation lorsque les intérêts des père et mère divergent de ceux de l'enfant et les curatelles de représentation de l'enfant pour établir sa filiation paternelle et pour faire valoir sa créance alimentaire.

Les préoccupations du député Nicolas Kolly rejoignent celles des député-e-s Schneuwly André et Mäder-Brühlhart Bernadette dans leur postulat concernant un état des lieux et les perspectives pour le Service de l'enfance et de la jeunesse.

1. *Le Conseil d'Etat peut-il garantir le bon fonctionnement du Service de l'enfance et de la jeunesse ?*

Le Conseil d'Etat s'est prononcé le 4 juillet dernier et a permis d'engager dès juillet 2019 les 2 EPT prévus au budget du personnel 2020 pour la DSAS et a autorisé cette dernière à effectuer des transformation/transfert de postes depuis le Service dentaire scolaire (0.8 EPT).

Ces postes ont été immédiatement mis au concours, permettant d'amorcer une réorganisation des secteurs ainsi que de procéder à des engagements.

Le Conseil d'Etat a également accepté de mettre au budget 2020 un montant forfaitaire supplémentaire de 100 000 francs, sous réserve de compléments d'informations à fournir par la DSAS. Le Conseil d'Etat s'était également montré ouvert à une nouvelle analyse de la situation du SEJ en 2020.

Le montant forfaitaire n'a finalement pas été octroyé suite à la décision du Grand Conseil d'octroyer 5 EPT supplémentaires au SEJ lors des discussions sur le budget 2020.

Par ailleurs, la DSAS a décidé de mandater la société ECOPLAN pour une analyse de fonctionnement du SEJ, en intégrant également le Service du personnel et d'organisation. Le Conseil d'Etat attendra les conclusions de cette analyse pour prendre cas échéant des mesures adéquates qui relèveraient de sa compétence.

Le Conseil d'Etat estime que l'octroi des postes pour 2020 ainsi que les efforts entrepris dans le cadre d'une réorganisation interne du SEJ diminueront le nombre de dossiers à charge des IPE de manière importante.

2. *Est-ce que la dotation de ce Service en personnel est suffisante ? En particulier, est-ce que le Conseil d'Etat a connaissance de chiffres intercantonaux quant au nombre de dossiers gérés par les collaborateurs ? Si oui, est-ce que ce ratio est suffisant ?*

Le SEJ occupe en tout une huitantaine de collaboratrices et collaborateurs (53.7 EPT au budget 2019), dont une soixantaine d'intervenant-e-s en protection de l'enfant (IPE), rattaché-e-s à la fonction d'assistant-e social-e.

Le tableau suivant donne un aperçu de l'évolution des EPT et du nombre de situations traitées par l'Action sociale directe depuis 2015.

	2020 (+7.8 EPT)	2019 (sans postes hors budget)	2018	2017	2016	2015
IPE Intake (+ chef-fe-s)	7.8 (+0.5)	7.8 (+0.5)	7.8 (+0.5)	7.8 (+0.5)	7.4 (+0.5)	6.2 (+1)
IPE SASD (+chef-fes)	25.5 (+2.5)	18.4 (+1.8)	17.5 (+1.8)	16.7 (+1.8)	16.8 (+2.8)	17.2 (+2.8)
Curatelles	1.3	1.3	1	1	0	0
Total	37.6	29.8	28.6	27.8	27.5	27.2
Situations Intake	1220	1220	1220	1244	1135	926
Situations SASD	1884	1884	1884	1675	1732	1749
Ratio Situations/EPT Intake	154	154	154	157	151	145
Ratio Situations/EPT SASD	74	100	105	98	99	98

Hypothèse : les calculs 2019/2020 se basent sur le nombre de situations 2018. Les chefs de secteur assument une partie des situations.

En ce qui concerne les comparaisons intercantionales, le Conseil d'Etat relève que la répartition différente des tâches Etat/communes dans les cantons alémaniques ne permet pas d'effectuer une comparaison. Pour les services des cantons romands la comparaison n'est pas toujours pertinente, au vu des organisations internes différentes, elle permet néanmoins de constater que les IPE du canton de Fribourg ont un nombre très élevé de situations à traiter.

Ainsi, en Valais, le nombre de dossiers suivi par EPT était de 80 en 2018. Ce chiffre devrait diminuer en 2019, puisque 6 EPT ont été accordés au budget. A Genève, les IPE suivent 53 à 55 dossiers et à Neuchâtel, les dossiers pris en charge sont au nombre de 80 (chiffres septembre 2019), avec un objectif annoncé de 70 par EPT. Dans le canton de Vaud, le Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs (RLProMin) du 5 avril 2017,

article 4 alinéa 3 prévoit la disposition suivante : « Un collaborateur de référence assume en principe une soixantaine de situations, s'il travaille à temps plein. Ce nombre peut être temporairement dépassé ».

Les postes accordés pour 2020 (2.8 EPT + 5 EPT) permettront de diminuer de manière importante le nombre de situations prises en charge par IPE.

3. *Quelle est l'augmentation du nombre de dossiers traités par le SEJ ces dix dernières années? Est-ce que cette augmentation est linéaire par rapport à la croissance démographique ?*

Le Conseil d'Etat ne dispose pas de chiffres comparables sur 10 ans, mais sur les 6 dernières années. A relever toutefois que les situations prises en charge sont plus complexes et chronophages aujourd'hui qu'il y a 6 ans, leur nombre n'étant ainsi pas la seule variable permettant de mesurer la charge de travail des IPE.

Année	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Nombre de dossiers SASD	1884	1675	1732	1749	1852	1784
Nombre de situations Intake	1220	1244	1135	926	976	991
Total de cas	3104	2919	2867	2675	2828	2775
Augmentation du nombre de cas d'année en année en %	6 %	2 %	7 %	-5 %	2 %	
Croissance démographique (population résidente permanente)*	318714	315074	311914	307'461	303377	297622
Augmentation de la croissance démographique d'année en année en %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %	

*Annuaire statistique du canton de Fribourg, Edition 2019

Office fédéral de la statistique, Effectif et évolution de la population en Suisse : résultats définitifs 2018

4. *Quel est le turnover des collaborateurs du Service de l'enfance et de la jeunesse ? Est-ce que ce turnover est acceptable et correspond au standard des services de l'Etat de Fribourg?*

Le Conseil d'Etat relève en préambule que cet indicateur est à manier avec précaution, car selon la spécificité des secteurs d'activité, le turnover (taux de renouvellement du personnel) peut être très différent. Ainsi, une étude comparative portant sur les années 2016-2017 (HRbench.ch) relève que le turnover moyen suisse (Nombre de départs durant l'année / Effectif moyen) est de 11.3 %, avec des différences marquées selon les secteurs.

Au sein de l'administration cantonale également, le turnover peut être très différent si l'on considère les secteurs administratifs, de l'enseignement, de la police ou encore celui des soins. Il n'y a pas, aujourd'hui, de turnover calculé pour l'Etat de Fribourg dans son ensemble.

Au niveau du SEJ, le calcul du turnover simplifié (nombre de départ volontaires / effectif moyen sur la période) pour l'année 2018 se monte à 7,2 % et à 11 % pour l'année 2019 (du 01.01.19 au 31.09.19).

5. *Lors de l'engagement des nouveaux collaborateurs, est-ce que l'expérience de vie des personnes engagées est également examinée ou, est-ce que l'engagement se base principalement sur les diplômes des collaborateurs ?*

Le diplôme est certes un aspect important, mais le profil recherché doit répondre au mieux aux exigences suivantes :

- > Master ou bachelor en travail social ou formation jugée équivalente (pédagogie curative, psychologie, etc.)
- > Fort intérêt pour la protection de l'enfance
- > Connaissance des mesures de protection de l'enfant
- > Capacité d'analyse de situations complexes et esprit de synthèse
- > Sens de l'organisation, excellente résistance au stress, aptitude à travailler en équipe
- > Aisance rédactionnelle
- > Permis de conduire

De plus, l'expérience professionnelle de la personne, respectivement son parcours, revêtent une grande importance. La connaissance du réseau et des processus métiers joue également un rôle. Pour les personnes au début de leur carrière professionnelle, une expérience de stage effectué dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse est un atout. Les personnes retenues pour un premier entretien et qui sont sélectionnées pour la seconde phase sont invitées à effectuer un profil de personnalité en ligne, un outil d'aide à la décision mis en place par le Service du personnel et d'organisation (SPO). La restitution quant aux résultats de ce profil, effectuée en présence du SEJ par un consultant externe mandaté par le SPO, tient lieu de deuxième entretien. C'est ensuite que les décisions sont prises.

A relever qu'il est difficile de recruter ce type de profil, le nombre de candidat-e-s répondant à l'ensemble des critères étant peu nombreux. Il faut également mentionner que les IPE de langue allemande sont plus difficiles à trouver que leurs collègues francophones.

6. *Est-ce que le canton de Fribourg a eu connaissance du rapport Rouiller ? Si oui, est-ce que les recommandations émises par ce rapport peuvent être appliquées au canton de Fribourg afin d'améliorer la situation existante ?*

Le Conseil d'Etat a pris connaissance des conclusions du rapport Rouiller. Celui-ci, commandé par le Conseil d'Etat vaudois dans le cadre de l'enquête administrative portant sur le Service de la protection de l'enfant (SPJ) du canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels, démontre entre autres que le nombre de situations suivies par un intervenant en protection de l'enfant a une influence directe sur la qualité de la protection pouvant de fait être garantie à un enfant. Un nombre élevé de situations prises en charge par une seule personne comporte dès lors un risque très élevé de passer à côté d'une maltraitance grave.

Dans le canton de Vaud, le Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs (RLProMin) du 5 avril 2017, article 4 alinéa 3 prévoit la disposition suivante : « Un collaborateur de référence assume en principe une soixantaine de situations, s'il travaille à temps plein. Ce nombre peut être temporairement dépassé ».

Selon le rapport Rouiller, à l'ORPM Nord (Office régional de protection des mineurs), qui a fait l'objet d'une analyse poussée, le portefeuille constant de chaque assistant est d'environ 55 à 60 dossiers (situations).¹ Le rapport annuel du Service de protection de la jeunesse SPJ relève pour l'ensemble des ORPM un nombre total de 64 dossiers par EPT.² Le rapport Rouiller relève entre autres la sous dotation chronique du SPJ vaudois et le nombre excessif de dossiers confiés annuellement aux assistants sociaux. Dans ses conclusions, le rapport Rouiller recommande à l'autorité politique de veiller à ce que le SPJ ait une dotation suffisante pour que les intervenants disposent d'un espace de temps suffisant pour traiter les situations dont ils ont la responsabilité, en particulier pour se consacrer de façon optimale au traitement de situations complexes³. Ce point est par ailleurs repris dans le plan d'action du Conseil d'Etat vaudois, qui préconise un allègement de la charge des assistants sociaux (Mesure no 7 du Plan d'Action du Conseil d'Etat vaudois suite au Rapport Rouiller).

Dans le canton de Fribourg, il n'existe pas de limitation du nombre de situations par IPE. Une motion qui demande la modification de la Loi sur l'enfance et la jeunesse avec inscription dans la loi d'un nombre d'enfants maximum par intervenant a été déposée par les député-e-s Grégoire Kubsy et Martine Fagherazzi. Le Conseil d'Etat est en train de l'examiner.

7 janvier 2020

1 Claude Rouiller, Rapport établi au terme de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels, avril-septembre 2018, p. 71

2 Rapport annuel de gestion Service de protection de la jeunesse SPJ, <https://www.vd.ch/rapport-annuel-de-gestion/rapport-annuel-de-gestion-2018/departement-de-la-formation-de-la-jeunesse-et-de-la-culture-dfjc/service-de-protection-de-la-jeunesse-spj/#c2047127>

3 Claude Rouiller, Rapport établi au terme de l'enquête administrative ordonnée par le Conseil d'Etat du Canton de Vaud après la découverte d'une grave affaire de maltraitance et d'abus sexuels, avril-septembre 2018, p. 181