

Accueil et placements d'enfants et d'adolescents

Evaluation du dispositif
de l'éducation spécialisée à Genève



Jacqueline Lurin, Muriel Pecorini, Pierre-Alain Wassmer

Octobre 2008

Accueil et placements d'enfants et d'adolescents

**Evaluation du dispositif
de l'éducation spécialisée à Genève**

Jacqueline Lurin, Muriel Pecorini, Pierre-Alain Wassmer

Octobre 2008

Remerciements

Nos remerciements vont à Mmes P. Byrne-Sutton, directrice générale de l'Office de la jeunesse, M. Metral, directrice du Secrétariat aux institutions, ainsi qu'à M. P.-A. Dettwiler, directeur adjoint de l'Office de la jeunesse qui ont assuré un suivi régulier de l'étude.

Nous remercions également les différentes personnes que nous avons interviewées : Mmes A.-M. Barone, juge et présidente du Tribunal tutélaire, M. Chervaz Drame, cheffe de section, Évaluation des lieux de placement, B. Konrad, éducatrice au Foyer de la Servette, J. Leone, assistante sociale au Service de protection des mineurs, S. Mermoud-Roquette, éducatrice au foyer l'Étape, L. Nicod, directrice du Service de protection des mineurs, F. Proz-Jeanneret, juge au Tribunal de la jeunesse, S. Wegelin, juge et présidente du Tribunal de la jeunesse, ainsi que MM. O. Baud, secrétaire général de la Fondation officielle de la jeunesse et président de l'Association genevoise des organismes d'éducation et de réinsertion, C. Dupanloup, secrétaire général de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle, prof. S. Eliez, directeur du Service médico-pédagogique, O. Galetto, directeur-adjoint du Service de protection des mineurs, J.-J. Gerber, directeur de foyers et responsable du secteur adolescents de la FOJ, J.-M. Gottardi, directeur de la maison La Clairière, J.-J. Grob, directeur du foyer La Caravelle, P.-J. Hess, directeur du foyer Saint-Vincent et président de l'Association des directeurs d'institutions genevoises d'éducation spécialisée, P.-Y. Troutot, directeur de la Haute école de travail social à Genève.

Nos remerciements les plus sincères vont également à l'ensemble des acteurs et professionnels de l'éducation spécialisée qui ont consacré un temps précieux pour remplir le questionnaire d'enquête.

Différentes autres personnes ont encore participé à l'étude soit en fournissant des informations, soit par leurs précieux conseils ou encouragements, soit encore en nous adressant des commentaires et suggestions pour la version finale du texte. Qu'elles trouvent ici l'expression de notre gratitude, ainsi qu'un retour pour leur contribution sous la forme du présent rapport.

Nous remercions également Mme Daniela Di Mare-Appéré, directrice adjointe du SRED, pour sa disponibilité tout au long du suivi du projet.

Notre reconnaissance s'adresse aussi aux collaborateurs/trices du secrétariat du SRED qui nous ont grandement facilité le travail en retranscrivant l'ensemble des entretiens réalisés pour cette étude, ainsi qu'à notre collègue Narain Jagasia pour sa relecture et son travail de mise en page.

Compléments d'information : Jacqueline LURIN - Tél. +41/0 22 327 74 23
jacqueline.lurin@etat.ge.ch

Muriel PECORINI- Tél. +41/0 22 327 70 55
muriel.pecorini@etat.ge.ch

Pierre-Alain WASSMER - Tél. +41/0 22 327 70 59
pierre-alain.wassmer@etat.ge.ch

Responsable de l'édition : Narain JAGASIA - Tél. +41/0 22 327 74 28
narain.jagasia@etat.ge.ch

Web : <http://www.ge.ch/sred>

Diffusion : SRED - 12, Quai du Rhône - 1205 Genève, Suisse
Tél. +41/0 22 327 57 11 - Fax +41/0 22 327 57 18

document no 08.028

Table des matières

Résumé	7
1. Objectifs, enjeux, méthodologie	7
Origine et objectifs de l'étude	7
Enjeux.....	7
Méthodologie.....	8
2. Définition du périmètre et principaux résultats	8
Le dispositif d'éducation spécialisée.....	8
Les types de prestations offertes.....	8
Le placement	9
Les populations concernées	9
Le financement des institutions genevoises d'éducation spécialisée.....	9
Les dispositifs en place et les besoins des enfants : le point de vue des acteurs	10
Quelques recommandations	10
Chapitre 1 : Introduction	11
Origine de l'étude.....	11
Contenu de l'étude	12
Objectifs du mandat.....	12
Champ et niveau d'analyse.....	12
Méthode adoptée	12
Critères d'évaluation	13
Structure du rapport.....	13
Chapitre 2 : Le dispositif d'éducation spécialisée	15
Les acteurs institutionnels	15
L'Office de la jeunesse	18
Le Service médico-pédagogique	19
Le Service de protection des mineurs.....	19
Les organismes de surveillance des lieux d'accueil	21
Les organes judiciaires	24
Le Tribunal tutélaire	24
Le Tribunal de la jeunesse	25

Le dispositif d'accueil	26
Les institutions genevoises d'éducation spécialisée	26
Les familles d'accueil avec hébergement	29
La Commission de l'éducation spécialisée	30
Mission de la Commission	30
Groupes de travail.....	30
Types de prestations offertes.....	31
Catégorisation des prestations	31
Quelques prestations spécifiques dans les IGE	34
Autres lieux et prestations hors IGE.....	34
L'accueil d'urgence	35
L'accueil avec hébergement à moyen et long terme	35
L'accueil de jour dans des ateliers.....	37
Le placement en détention (la Clairière)	37
Le placement dans les familles d'accueil	37
Le processus de placement	39
Du signalement à l'indication de placement.....	39
La procédure de placement.....	42
Chapitre 3 : Contexte de l'éducation spécialisée à Genève	49
Le contexte social.....	49
La précarité économique et ses effets.....	49
Un cumul de problématiques et une plus grande fragilité des familles	49
Une implication plus importante de l'Etat dans la sphère familiale	50
Des seuils de tolérance moins élevés de part et d'autre.....	50
L'impact sur le champ professionnel.....	51
Le contexte juridique	53
Une délinquance plus précoce	53
Les mesures de protection de l'enfant	54
Le nouveau droit pénal des mineurs (DPMIn).....	55
Le contexte de politique budgétaire.....	58
Les effets du désengagement de la Confédération	58
Le contexte politique et institutionnel	59
Orientation de la politique éducative.....	59
Des changements dans le secteur socio-éducatif	61

Chapitre 4 : Analyse du placement.....	69
Populations concernées par le dispositif d'éducation spécialisée.....	69
Population des mineurs fréquentant les IGE	71
Les placements avec mandat et les placements volontaires	71
Placements et mandats judiciaires	72
Placements effectués par les services placeurs genevois	73
Entrées à Genève	75
Placements hors canton	81
Différents problèmes liés au placement.....	82
La surpopulation dans la détention	82
Centre romand prévu à Palézieux.....	83
Les nomenclatures du placement.....	84
Les insuffisances apparentes du placement	84
Les refus	84
Les prestations recherchées hors IGE.....	85
Les prestations absentes dans les IGE	85
Information sur le processus de placement.....	86
Les « trappes à l'information »	87
Limites de la statistique cantonale des placements.....	88
Résumé du chapitre 4.....	89
Chapitre 5 : Analyse de l'adéquation entre les dispositifs en place et les besoins des enfants	91
Méthodologie	91
Analyse documentaire	91
Entretiens semi-directifs et approfondis auprès d'acteurs-clés	94
Processus de définition et validation des critères d'évaluation	95
Enquête par questionnaire auprès des acteurs du champ de l'éducation spécialisée.....	96
Entretiens ciblés auprès d'acteurs-clés du dispositif	99
Résultats obtenus.....	99
Analyse du questionnaire	99
Chapitre 6 : Analyse financière.....	121
Filières de financement	121
Financement des IGE.....	122
Subventions	122
Pensions.....	123
Autres financements	123
Financement extérieur selon le type de prise en charge	124

Coûts.....	124
Coût total selon le type de prise en charge	124
Postes occupés selon le type de prise en charge	125
Coûts unitaires.....	126
Coût unitaire selon le type de prise en charge	126
Coût de personnel selon le type de prise en charge	128
Coût de placement (hors GE)	129
Coût de gestion du placement.....	130
Autres calculs de coût unitaire.....	130
Coût unitaire pour les placements du Tribunal de la jeunesse.....	130
Coût unitaire pour les placements en famille d'accueil (FAH)	131
Encadrement.....	132
Encadrement selon le type de prise en charge	132
Normes fédérales	133
Personnel pour la gestion et l'accompagnement du placement	133
Résumé du chapitre 6.....	137
Chapitre 7 : Constats et analyse des points forts et des points problématiques.....	139
Chapitre 8 : Recommandations	171
Bibliographie.....	177
Annexes	181

Résumé

1. Objectifs, enjeux, méthodologie

Origine et objectifs de l'étude

En automne 2007, le Secrétariat général du Département de l'instruction publique a mandaté le Service de la recherche en éducation pour mener une évaluation du dispositif genevois de l'éducation spécialisée, plus particulièrement de l'accueil et du placement d'enfants et d'adolescents.

Dans le cadre de cette étude, le dispositif genevois d'éducation spécialisée concerne, au sens strict, les lieux d'accueil pour mineurs (institutions genevoises d'éducation spécialisée) et les instances à l'origine du placement (services placeurs et tribunaux). Le dispositif s'inscrit plus largement dans le cadre de la mission de l'Etat, celle de la protection de l'enfance et de la jeunesse, mission qui incombe à l'Office de la jeunesse qui assure un rôle d'autorisation et de surveillance des lieux de placement d'une part, et une fonction de placement d'autre part.

L'objectif de cette étude consiste à (i) établir de manière précise un état des lieux des dispositifs existants ; (ii) établir un bilan des placements réalisés ces cinq dernières années ; (iii) analyser l'adéquation entre les dispositifs en place et les besoins des enfants et des familles du point de vue quantitatif et qualitatif ; (iv) dresser une analyse financière ; (v) mettre en évidence les points forts et les points faibles des dispositifs existants, en formulant des propositions d'amélioration.

Enjeux

Le secteur de l'éducation spécialisée doit faire face à un contexte en pleine mutation comportant des enjeux éducatifs, institutionnels, juridiques et financiers. Les enjeux financiers et juridiques sont mis en exergue par deux réformes majeures, au niveau national, qui ont des répercussions directes sur le fonctionnement du dispositif d'éducation spécialisée. La nouvelle péréquation financière (RPT) signe la diminution de la prise en charge financière par la Confédération et induit des reports de financement vers les cantons. Elle est assortie de la modification des critères d'attribution des subventions définis par l'Office fédéral de la justice pour la reconnaissance des institutions d'éducation spécialisée dans les cantons. A cette réforme s'ajoute l'introduction du nouveau droit pénal des mineurs (DPMIn) qui entraîne inévitablement des modifications dans le dispositif d'accueil de l'éducation spécialisée.

Dans le contexte genevois, se posent encore des enjeux éducatifs face à la difficulté de trouver à la fois des places disponibles et adaptées aux mineurs qui en ont besoin. Cette difficulté renvoie à la question de l'adéquation entre l'offre de prise en charge et les besoins des usagers, notamment de certaines catégories de mineurs, les tout-petits (0-4 ans) ou les adolescents souffrant de troubles psychiques. La complexité du dispositif tel qu'il existe aujourd'hui pose en outre un défi d'ordre institutionnel qui est, tout en tenant compte de l'ensemble des acteurs impliqués, de parvenir à clarifier les modalités organisationnelles de la prise en charge des mineurs et à garantir un pilotage efficace du secteur.

Enfin, on relève également des enjeux politiques avec un certain nombre d'interventions parlementaires récentes sur le thème de l'éducation spécialisée. La proposition de motion du 4 mai 2007 concernant « l'affirmation d'une politique genevoise pour l'éducation spécialisée en faveur de la jeunesse » (M 1761) souligne notamment les problèmes liés à l'insuffisance de l'offre en matière de placement d'enfants et d'adolescents.

Méthodologie

Afin de répondre aux objectifs fixés, les instruments suivants ont été retenus: (i) une analyse documentaire tenant compte principalement des études et analyses produites par les acteurs du système ; (ii) une analyse des données statistiques existantes sur le placement des mineurs ; (iii) une analyse financière en relation avec les données existantes ; (iv) des entretiens semi-directifs avec des acteurs-clés du secteur de l'éducation spécialisée ; (v) une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon d'acteurs et professionnels du dispositif ; (vi) une modélisation du dispositif. Pour fonder l'évaluation des points forts et des points d'amélioration sur des bases objectives, cinq critères d'évaluation ont été déterminés. Ils portent sur l'adéquation de l'information, l'adéquation des pratiques professionnelles, l'adéquation temporelle et qualitative aux besoins des jeunes et à leur évolution, l'adéquation entre les différents dispositifs de prise en charge, et enfin l'adéquation entre les placements réalisés et les indications de placement des services placeurs. Des représentants de l'Office de la jeunesse ont suivi la démarche, collaboré à la détermination des critères d'évaluation et validé au fur et à mesure les résultats d'analyse.

2. Définition du périmètre et principaux résultats

Le dispositif d'éducation spécialisée

Le dispositif genevois d'éducation spécialisée peut être décrit par type d'entité, selon la principale fonction dévolue à chacune d'elles. Trois grands niveaux non hiérarchisés peuvent être identifiés : les organismes publics de financement (offices fédéraux et départements cantonaux) ; les organes de surveillance et demandeurs de placement (services de l'Office de la jeunesse et tribunaux s'occupant de mineurs) ; le dispositif de placement constitué des institutions publiques et privées subventionnées, ainsi que des familles d'accueil avec hébergement (FAH). En regard de ces trois niveaux, la Commission de l'éducation spécialisée est un organe consultatif regroupant des représentants de l'ensemble des acteurs du dispositif, au service de la politique de l'éducation spécialisée. Une des caractéristiques majeures du dispositif d'éducation spécialisée est donc la diversité des acteurs qui le composent, tant du point de vue de leur fonction (juges, travailleurs sociaux, éducateurs spécialisés, chargés d'évaluation, etc.), de leur référence-métier (juridique, social, éducatif, administratif, etc.), que de leur appartenance au secteur public ou privé.

Les types de prestations offertes

Si les institutions genevoises d'éducation spécialisée ont toutes la même mission générale, chacune d'entre elles définit des objectifs spécifiques en fonction du public cible accueilli (âge, sexe) et en fonction de son projet pédagogique particulier. Dans le cadre de cette étude, une typologie simplifiée des prestations genevoises a été retenue, qui permet de situer les institutions selon les critères suivants : accueil institutionnel ou accueil familial ; accueil avec

hébergement ou centres éducatifs de jour (externats) ; admission en urgence ou admission pour le moyen ou long terme ; accueil socio-éducatif avec ou sans scolarité intégrée.

Le placement

Le terme *placement* recouvre tout à la fois trois réalités. Il désigne tout d'abord un *processus* qui fait succéder un certain nombre d'opérations débouchant sur le retrait d'un mineur de sa famille ; ce processus peut débuter suite à un signalement ou à une demande des parties concernées. En second lieu, le placement fait référence à des *mouvements* concernant des lieux d'accueil, autrement dit les entrées sur une certaine période. Enfin, en troisième lieu, le placement fait appel à la *situation* des mineurs dans les foyers ou les familles d'accueil (l'état du placement à un moment donné). L'étude décrit et analyse en détail les trois réalités évoquées par le placement.

Les populations concernées

A la fin de l'année 2007, l'état du placement au sein du dispositif genevois d'éducation spécialisée se monte à 366 mineurs, avec la Clairière (détention) et l'école de Boveau (institution avec école hors du canton de Genève). Cela représente 4.4% des 8'296 enfants et adolescents suivis par le Service de la protection des mineurs de l'Office de la jeunesse, tous secteurs confondus. Rapporté à la population totale des mineurs, le nombre de mineurs placés équivaut à 4.2 pour mille. Le groupe des enfants et adolescents suivis par le Service de la protection des mineurs en 2007 représente 9.4% de la population résidente de moins de 18 ans.

A l'effectif des 366 mineurs placés à la fin 2007, il convient d'ajouter les placements hors canton, qui se montent à une soixantaine tout au long de l'année, et 120 enfants placés en familles d'accueil avec hébergement. En fin de compte, ce sont environ 520 mineurs qui sont placés à la fin 2007, dont 486 le sont au sein du dispositif genevois d'éducation spécialisée et plus ou moins une quarantaine hors canton (estimation approximative).

Si l'on comptabilise tous les placements *effectués dans l'année*, en 2006 (pas de données 2007), on arrive à environ 625 entrées (dont certaines peuvent concerner la même personne).

Le financement des institutions genevoises d'éducation spécialisée

Les subventions dont bénéficient les institutions genevoises d'éducation spécialisée se composent de subventions fédérales (Office fédéral de la justice, Office fédéral des assurances sociales jusqu'en 2007) et de subventions cantonales (Département de l'instruction publique). Deux institutions sont financées directement par le canton. Pour celles-ci, le financement cantonal ne passe pas par des subventions, mais apparaît dans les dépenses de fonctionnement du Département des institutions et du Département de l'instruction publique. Entre 2002 et 2006, les subventions de l'Etat de Genève, qui transitent au travers du Département de l'instruction publique, augmentent de 5 Mio F, ce qui représente environ 18% en quatre ans. Cette évolution se situe dans un contexte de transfert des charges depuis la Confédération vers les cantons selon différents plans d'économie du Conseil fédéral (programme de stabilisation en 1999, programme d'allégement budgétaire 2003 et nouvelle péréquation financière) mais aussi d'adaptation des prestations aux besoins de la population et aux nouvelles exigences fédérales. En 2008 le nouveau mode de financement de l'Office fédéral de la justice devrait

voir la disparition d'un financement fédéral de l'ordre de 1.76 Mio F qui devra faire l'objet de mesures compensatoires, dont 1.64 Mio F pour le seul Département de l'instruction publique.

Les dispositifs en place et les besoins des enfants : le point de vue des acteurs

Cette analyse se base sur l'enquête réalisée auprès des principaux acteurs et professionnels du champ de l'éducation spécialisée à Genève et étudie de manière détaillée les résultats pour l'ensemble de la population enquêtée et pour certains groupes de professionnels. Elle se fonde sur les représentations et les opinions des acteurs au sujet d'un ensemble de thèmes tels que l'information et la communication autour du placement, les pratiques professionnelles, les critères et la temporalité du placement, ou encore les offres du dispositif de l'éducation spécialisée à Genève.

Quelques recommandations

Cette étude fait ressortir, en énonçant des points forts et des points problématiques sur la base des observations et des analyses réalisées, un constat global critique qui demande des réponses adaptées. Six recommandations sont proposées comme autant de pistes de réflexion à l'intention du mandant et de l'Office de la jeunesse, à qui il appartiendra de définir, le cas échéant, les modalités de mise en œuvre. Les recommandations portent sur les sujets suivants : développer la politique de l'éducation spécialisée ; redéfinir le modèle de fonctionnement du dispositif de l'éducation spécialisée ; adapter les prestations à l'évolution du contexte genevois ; limiter la multiplicité des processus de prise en charge ; renforcer la cohérence des différents référentiels métiers et des pratiques professionnelles des acteurs ; améliorer la production et la circulation de l'information.

Chapitre 1 : Introduction

Origine de l'étude

En automne 2007, le Secrétariat général du Département de l'instruction publique a mandaté le Service de la recherche en éducation pour mener une évaluation du dispositif genevois de l'éducation spécialisée¹, plus particulièrement de l'accueil et du placement d'enfants et d'adolescents.

Le contexte du secteur de l'éducation spécialisée à Genève comporte actuellement différents enjeux qui influencent incontestablement le champ de l'étude. Des enjeux politiques d'abord, puisqu'un certain nombre d'interventions parlementaires ont été faites sur ce thème. Récemment, la proposition de motion du 4 mai 2007 concernant « l'affirmation d'une politique genevoise pour l'éducation spécialisée en faveur de la jeunesse » (M1761) relevait notamment les problèmes liés à l'insuffisance de l'offre en matière de placement d'enfants et d'adolescents. Dans le domaine plus large du débat politique et du dialogue social, on peut retenir la décision d'organiser des Assises de l'éducation spécialisée fin 2008.

Cette motion soulève la question des reports de financement de la Confédération vers les cantons – au travers de la nouvelle péréquation financière (RPT) – et la modification des critères de l'Office fédéral de la justice visant à attribuer des subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée, ce qui implique des changements dans le mode de financement des institutions d'éducation spécialisée dans le canton de Genève. Cette question se situe dans l'ensemble plus large des enjeux financiers qui incluent aussi les conséquences de l'augmentation de la demande en placement.

Sur le plan des enjeux juridiques, l'introduction du nouveau droit pénal des mineurs (DPMIn) au niveau suisse entraîne des modifications concernant le traitement des situations des mineurs qui se répercutent sur le dispositif d'accueil de l'éducation spécialisée.

L'ensemble du contexte se trouve ainsi en pleine mutation, changement dont l'ampleur dépasse les frontières cantonales particulièrement pour ce qui concerne les enjeux juridiques et financiers.

Des enjeux éducatifs se posent également avec les difficultés rencontrées par les assistants sociaux du Service de protection des mineurs (SPMi) et du Service médico-pédagogique (SMP) pour trouver des places disponibles, et donc des places adaptées, dans les institutions genevoises d'éducation spécialisée et les familles d'accueil avec hébergement. Ces difficultés reflètent d'abord un manque d'adéquation de l'offre de prise en charge en termes quantitatifs, mais également en termes qualitatifs pour répondre aux besoins spécifiques de certaines catégories de mineurs, tels que les tout-petits (0-4 ans) et les adolescents souffrant de troubles psychiques.

Du point de vue institutionnel, les enjeux sont nombreux, avec en premier lieu la clarification des modalités organisationnelles de la prise en charge entre les différents acteurs du secteur de l'éducation spécialisée. Diverses interventions politiques et de professionnels du secteur ont aussi relevé la nécessité de développer d'autres modes de prise en charge que le placement en foyer, ce qui impliquerait de renforcer le travail éducatif avec les familles. Par ailleurs, le constat récurrent d'un faible nombre de familles d'accueil avec hébergement pouvant accueillir

¹ Voir annexe 2 : Mandat du Secrétaire général du DIP.

des mineurs est partagé par les différents acteurs, qui sont unanimes pour relever l'intérêt de cette prise en charge pour nombre d'enfants devant faire l'objet d'un placement à long terme.

Contenu de l'étude²

Objectifs du mandat

Le mandat du Secrétariat général du DIP recouvre cinq objectifs d'étude et d'évaluation :

- 1) État des lieux du dispositif d'éducation spécialisée à Genève
- 2) Analyse du placement ces cinq dernières années
- 3) Analyse de l'adéquation entre dispositifs en place et besoins en éducation spécialisée
- 4) Analyse financière
- 5) Identification des points forts et des points faibles, propositions d'amélioration.

Champ et niveau d'analyse

L'analyse du dispositif de l'éducation spécialisée telle qu'elle a été entreprise se situe à un niveau intermédiaire : elle ne concerne pas le fonctionnement de chaque institution ou service particulier, mais celui de l'ensemble du dispositif qui inclut aussi bien les lieux offrant des prestations d'accueil (institutions d'éducation spécialisée, familles d'accueil avec hébergement) que les services et organes demandeurs de placement (SPMi, SMP, organes judiciaires).

Par ailleurs, dans le cadre de cette évaluation, la définition des besoins des enfants se rapporte à la demande institutionnelle telle qu'elle est formulée par les professionnels des services en charge du placement au sein du dispositif d'éducation spécialisée. Il ne s'agit donc pas des besoins des mineurs comme on pourrait les décrire dans une étude portant sur la population dans son ensemble.

Méthode adoptée

Dans la première phase du projet, une démarche de reformulation plus précise du champ de l'étude, compte tenu des objectifs précités, devait aboutir à déterminer des critères d'évaluation. Pour y parvenir, quatre étapes ont été mises en œuvre :

- 1) Délimitation du périmètre du mandat en précisant les buts du travail d'évaluation
- 2) Identification des parties prenantes de ce projet et des personnes et groupes concernés par l'objet d'étude
- 3) Construction de critères d'évaluation pertinents et reconnus comme tels par les parties prenantes, afin de fonder l'interprétation des résultats de l'étude
- 4) Identification des informations indispensables pour répondre aux questions d'évaluation et des moyens de collecte et traitement de données, de façon à établir des processus de récolte de données et à mobiliser des outils adéquats.

² Les éléments concernant les objectifs et la méthode sont repris pour l'essentiel du plan de projet avalisé par le secrétariat général du DIP, plan dont on trouvera les extraits correspondants à l'annexe 3 : *Extraits du plan de projet - Éducation spécialisée (SRED-18/01/2008)*.

Dans une deuxième phase, la démarche a consisté à réaliser une étude documentaire du champ de l'éducation spécialisée, sur la base d'un corpus réuni durant la première étape du travail, étude menée parallèlement à des entretiens semi-directifs auprès de différents acteurs-clés (représentant les services étatiques, les institutions d'éducation spécialisée, les organes judiciaires, etc.).

Dans une troisième phase, une enquête par questionnaire a été conduite auprès d'un échantillon représentatif des principaux acteurs et professionnels du domaine ; ce questionnaire a été structuré autour des cinq dimensions définies préalablement dans le cadre de l'évaluation du dispositif afin de faire apparaître les représentations et les opinions des différents acteurs ainsi que les accords et oppositions éventuelles dans le champ étudié. Pour compléter les informations recueillies dans le cadre de cette large enquête, des entretiens semi-directifs ciblés sur des questions spécifiques ont été réalisés auprès d'un nouveau groupe d'acteurs-clés.

Tout au long de ce travail d'évaluation, un groupe d'accompagnement a suivi la démarche et validé au fur et à mesure les résultats d'analyse.

Critères d'évaluation

La détermination des critères d'évaluation s'est faite en collaboration avec les principaux acteurs du domaine de l'éducation spécialisée. Nous en avons identifié une série qui concerne les domaines de l'information et des pratiques professionnelles, l'adéquation temporelle et qualitative aux besoins des jeunes et à leur évolution, les modes de prise en charge et l'adéquation entre l'offre et la demande³.

Structure du rapport

L'organisation du rapport suit de près les cinq objectifs fixés dans le mandat. L'état des lieux du dispositif d'éducation spécialisée à Genève est présenté dans le **chapitre 2**, suivi par un bref aperçu des évolutions récentes du contexte de l'éducation spécialisée, en termes d'enjeux et de problématiques soulevés par des acteurs-clés dans le **chapitre 3**. Une analyse statistique des placements – entendu comme les entrées dans les foyers d'éducation spécialisée et les familles d'accueil avec hébergement – sur les années 2002-2006 est présenté dans le **chapitre 4**. L'analyse de l'adéquation entre l'offre et les besoins de placement du point de vue qualitatif, qui se base sur l'enquête menée auprès des acteurs concernés, fait l'objet du **chapitre 5** et l'analyse financière fondée sur des données statistiques des services de l'Office de la jeunesse, du **chapitre 6**. Le **chapitre 7** rassemble une série de constats, analyse les points forts et problématiques et fait émerger les points de vue des acteurs dans leur convergence et divergence. Ce chapitre sert de base pour le développement d'un ensemble de recommandations présentées dans le **chapitre 8**⁴.

Cette étude a été réalisée par une équipe de chercheurs du SRED, constituée de Mmes Jacqueline Lurin (coordinatrice opérationnelle), Muriel Pecorini et M. Pierre-Alain Wassmer, sous la direction de Mme Karin Müller (directrice du SRED, assurant la responsabilité scientifique du projet).

³ Voir annexe 11 : Critères d'évaluation : vue synoptique.

⁴ Cette étude fait suite à un certain nombre de rapports touchant plus ou moins directement la problématique de l'éducation spécialisée et du placement des mineurs. Ils ont été pris en compte dans l'analyse documentaire et les références de certains d'entre eux figurent dans la bibliographie et dans l'annexe 17, où sont relevées de manière succincte les recommandations qu'ils contiennent.

Chapitre 2 : Le dispositif d'éducation spécialisée

Dans le cadre de cette étude, le dispositif genevois d'éducation spécialisée concerne, au sens strict, les lieux d'accueil pour mineurs (institutions genevoises d'éducation spécialisée) et les instances à l'origine du placement (services placeurs et tribunaux).

Il s'inscrit néanmoins dans le cadre de la mission de l'Etat, celle de la protection de l'enfance et de la jeunesse. Le placement de mineurs hors du milieu familial ne représente donc qu'une petite partie de l'éventail des prestations destinées aux enfants et à leur famille, qui couvrirait le champ plus large de l'éducation spécialisée.

Le dispositif genevois d'éducation spécialisée est abordé sous trois angles :

- les acteurs institutionnels qui sont impliqués plus ou moins directement dans le dispositif ;
- le processus de placement et les procédures en vigueur ;
- les placements réalisés durant les cinq dernières années.

Les deux premiers points sont traités dans ce chapitre, le troisième faisant l'objet du chapitre 4.

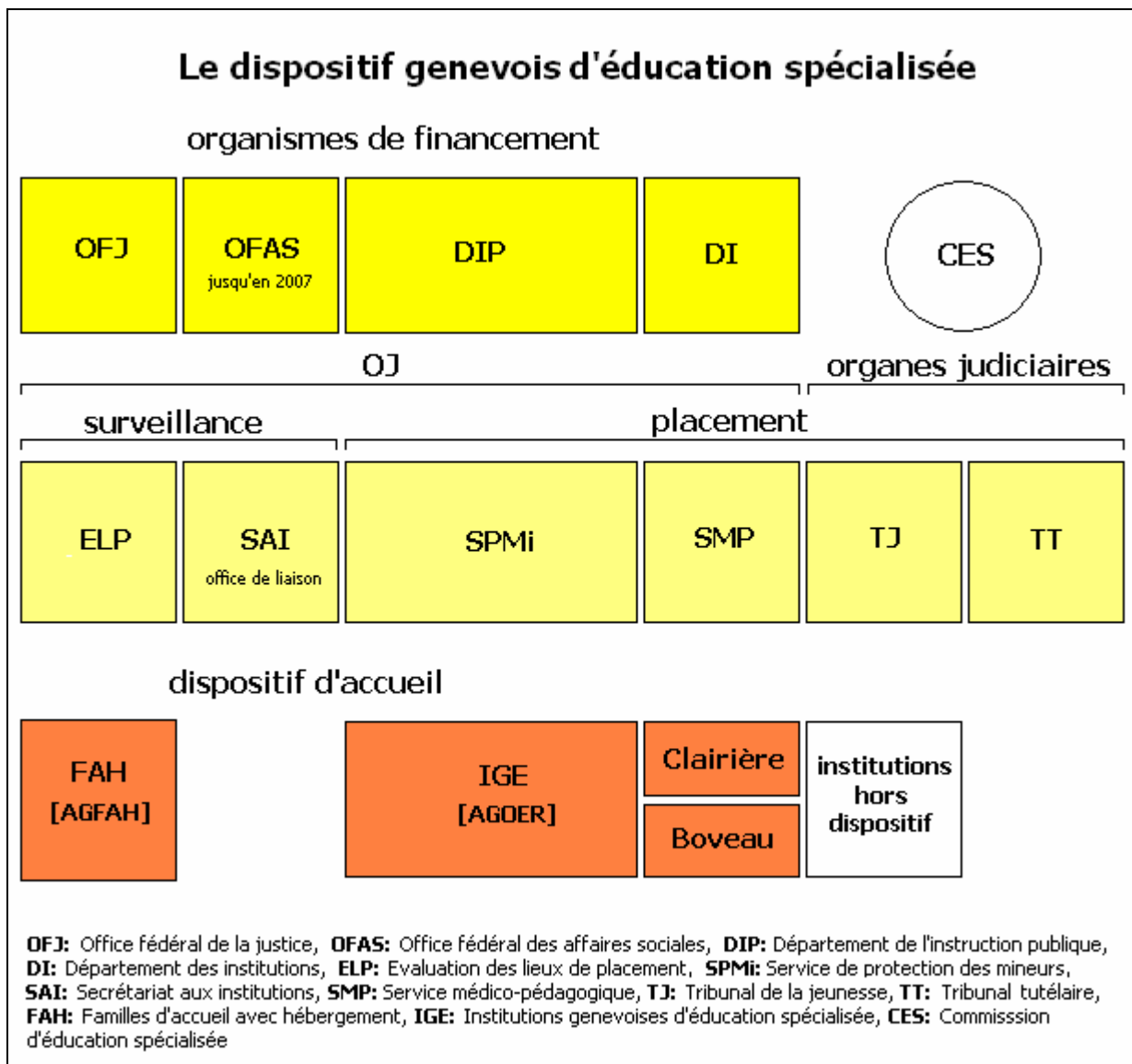
Le contexte dans lequel évolue le dispositif, ainsi que les problématiques auxquelles celui-ci est confronté actuellement, sont abordés dans le chapitre 3.

Les acteurs institutionnels

Le dispositif genevois d'éducation spécialisée peut être décrit par type d'entité, selon la principale fonction dévolue à chacune d'elles. Trois grands niveaux non hiérarchisés peuvent être identifiés :

- les organismes publics de financement (offices fédéraux et départements cantonaux) ;
- les organes de surveillance et demandeurs de placement (services de l'Office de la jeunesse et tribunaux s'occupant de mineurs) ;
- le dispositif de placement constitué des institutions publiques et privées subventionnées, ainsi que des familles d'accueil avec hébergement (FAH).

Le fait que des tâches socio-éducatives soient déléguées par l'État à des institutions autonomes de droit public ou privé implique une surveillance étatique et une réglementation définissant le champ, le rôle et les responsabilités de ces institutions.



Remarques :

- Trois institutions genevoises hors des frontières cantonales sont considérées comme faisant partie du dispositif genevois (Foyer de Salvan, Ecole d'altitude de Saint-Cergue et École climatique de Boveau).
- La Clairière, centre de détention, est rattachée au dispositif, dans la mesure où des placements sont effectués par les services placeurs, sur mandat des tribunaux tutélaire et de la jeunesse.
- Les institutions hors du dispositif genevois regroupent celles situées dans d'autres cantons ou en France voisine, ainsi que celles situées à Genève accueillant occasionnellement des mineurs placés par les services placeurs (par exemple, centre médicalisé, foyer mère-enfant).

Des références juridiques et administratives à plusieurs niveaux

Les acteurs s'appuient sur des bases légales fédérales (comme le Code Civil ou le droit pénal des mineurs) et cantonales, ainsi que sur des accords intercantonaux (relatifs aux placements intercantonaux). Des protocoles et procédures (orientation, principes, règles, directives, etc.) existent à l'interne des services de l'Office de la jeunesse (OJ), du pouvoir judiciaire (Tribunaux tutélaire et de la jeunesse) et des lieux d'accueil (par institution, AGOER, ADIGES), ainsi qu'entre les services étatiques (par exemple entre Service de protection des mineurs, SPMi, et Service médico-pédagogique, SMP).

En ce qui concerne plus particulièrement le placement des mineurs dans les foyers, une brochure précisant les rôles et responsabilités des différents intervenants a été élaborée. Fruit d'une collaboration pluridisciplinaire (institutions d'éducation spécialisée, tribunaux tutélaire et de la jeunesse, SPMi), cette brochure⁵ intitulée *Répartition des compétences et des obligations entre les services placeurs et les institutions genevoises d'éducation spécialisée*, ou plus habituellement *Qui fait quoi ?*, est destinée aux professionnels que sont les assistants sociaux des services en charge du placement et les éducateurs qui travaillent dans les foyers.

Un financement multiple du dispositif

Les organismes publics de financement ne sont pas considérés comme faisant partie au sens strict du dispositif de l'éducation spécialisée, bien qu'ils jouent un rôle important dans le fonctionnement et le développement de celui-ci (chapitre 3). En effet, les contributions publiques représentent une part considérable de leurs ressources financières, bien que de par leur statut privé (association ou fondation), les institutions d'éducation spécialisée peuvent diversifier leurs sources de financement.

Des **subventions cantonales** sont octroyées à des institutions remplissant des prestations socio-éducatives en lien avec les besoins des services d'Etat et en concordance avec les possibilités légales. Ainsi, les institutions d'éducation spécialisée (IGE) « privées ou gérées par des fondations ou établissements de droit public » peuvent bénéficier de subventions cantonales (au sens de l'art. 1 de la loi J 6 35, annexe 4) qu'elles reçoivent par le biais d'organismes faïtiers (partie 2.1.3) reconnus par le canton comme titulaires d'une subvention. Le canton octroie des subventions à l'exploitation (art. 5 à 7 du règlement J 6 35.1), ainsi qu'à l'infrastructure (achat, construction, etc.) (art. 8 à 11 du règlement). Précisons que l'École climatique de Boveau dépend pour son financement directement du Département de l'instruction publique et La Clairière, centre de détention, du Département des institutions.

Outre les subventions versées aux institutions, il y a également des **subventions au placement**, lorsque celui-ci est pénal ou est réalisé hors canton (et hors IGE). L'OJ dispose de fonds pour subventionner les placements hors canton en sus de la participation parentale (lorsqu'il n'y a pas de mandat judiciaire), ainsi que pour les placements familiaux avec hébergement. Le Tribunal de la jeunesse (pouvoir judiciaire) finance par lui-même les placements qu'il ordonne à l'extérieur du canton et partiellement dans le canton. Relevons que les **parents** qui ont un mineur placé en institution ou en famille d'accueil participent aux frais de mesures de protection dans le cadre de l'obligation d'entretien (art. 276 et ss. CC) mais pas dans le cas d'une mesure de détention.

Le **financement fédéral** pour le domaine de l'éducation spécialisée provient de l'Office fédéral de la justice (OFJ-DFJP) qui subventionne les institutions reconnues au sens de la LPPM (prestations dans le domaine de l'exécution des peines et mesures). L'OFJ réexamine périodiquement les établissements d'éducation reconnus visant à déterminer s'ils remplissent toujours les conditions posées à leur reconnaissance du droit aux subventions. Durant cette année 2008, les IGE font l'objet d'un tel examen qui est reconductible tous les quatre ans⁶. En outre, l'Office fédéral des affaires sociales (OFAS-DFI) subventionne les prestations individuelles (ergothérapie, etc.) offertes par certaines IGE, qui touchent le domaine de l'enseignement spécialisé (et non de l'éducation spécialisée), l'office de liaison à Genève étant jusqu'à fin 2007 le SMP.

⁵ Une évaluation de la brochure sera faite en automne 2008.

⁶ Pour les critères de reconnaissance, voir

http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/sicherheit/straf- und massnahmevollzug/anerkennungen_von.html

Constats sur la complexité du champ de l'éducation spécialisée

- Le dispositif d'accueil et de placements de mineurs hors de leur milieu familial s'inscrit dans un cadre touchant aussi bien des aspects juridiques et administratifs que des aspects socio-éducatifs.
- L'État déléguant des prestations socio-éducatives à des institutions autonomes de droit privé ou public bénéficiant de subventions doit les soumettre à une réglementation et une surveillance au niveau de la qualité et du financement, au nom de la protection de l'enfance et de la jeunesse.
- Un certain nombre de lois, règlements, protocoles, etc. définissent le champ, le rôle et les responsabilités des différents acteurs intervenant à un moment ou un autre dans la prise en charge de mineurs.
- Une des particularités du dispositif est la diversité des acteurs concernés, si l'on prend en compte leur fonction (juges, travailleurs sociaux, éducateurs spécialisés, chargés d'évaluation, etc.) et leur référence-métier (juridique, social, éducatif, administratif, etc.), impliquant des logiques différentes de travail.
- Par ailleurs, en périphérie du dispositif, d'autres acteurs avec d'autres références professionnelles interviennent sur le plan de la prévention auprès de mineurs et sont amenés à avoir des contacts et des collaborations avec le dispositif (infirmière scolaire, conseiller social, enseignant, psychologue, Service éducatif itinérant, Guidance infantile, etc.).
- Le financement du dispositif genevois d'éducation spécialisée repose sur deux sources distinctes, complémentaires mais impliquant une « dépendance » : le financement du canton dépend en partie des exigences de reconnaissance des institutions formulées par l'OFJ et du niveau d'engagement de la Confédération.
- Le fait que le secteur soit semi-public offre d'un côté la possibilité de recherche de fonds par les associations ou les fondations (de droit public ou privé). D'un autre côté, l'État déléguant les tâches d'éducation spécialisée doit passer par des modifications de conventions avant d'obtenir des changements.

L'Office de la jeunesse

L'Office de la jeunesse se trouve être au cœur du dispositif de l'éducation spécialisée, de par sa mission de protection des mineurs et de suivi des familles, et de par son rôle d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (institutions et familles d'accueil).

Un schéma des différentes voies possibles menant d'un signalement à un placement montre d'ailleurs la place centrale des services de l'OJ parmi les autres acteurs potentiellement concernés par la prise en charge d'un mineur en difficulté (partie 2.3).

Dans sa mission de protection de l'enfance, l'OJ se réfère aux droits internationaux, nationaux et cantonaux.

Le principe de subsidiarité de l'Etat est acquis : la famille est le milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tout enfant (en référence à la Convention internationale droits de l'enfants, 1989) ; si besoin, il se doit de protéger aussi bien l'enfant que la famille, d'assister cette dernière pour qu'elle puisse jouer pleinement son rôle.

Une loi cantonale (J 6 05, annexe 4)⁷ donne compétences à l'OJ de veiller à la protection des mineurs et lui octroie trois missions qui s'inscrivent dans un programme de prévention : favoriser l'éducation des enfants et des adolescents, coordonner et encourager les efforts de la famille et des institutions publiques et privées ; assurer la protection de la santé physique et morale de la jeunesse (art. 1).

⁷ Il n'y a pas de règlement d'application.

Pour accomplir ces missions, sept services sont prévus par la loi, dont trois sont concernés à des degrés divers par le dispositif d'éducation spécialisée : le Service médico-pédagogique, le Service de protection de la jeunesse et le Service du tuteur général, ces deux derniers ayant fusionné en 2006 pour créer le Service de protection des mineurs⁸.

Un autre service de l'OJ joue un rôle non négligeable « autour » du dispositif : il s'agit du Service de santé de la jeunesse dont la mission est la prévention en faveur des enfants et des jeunes, en particulier de ceux qui fréquentent les écoles publiques et privées (art. 8, LOJ J 6 05). Il peut intervenir en amont dans le processus de placement (signalement) ou auprès des acteurs institutionnels (p. ex. action de sensibilisation à la prévention de la violence sexuelle, initiée à La Clairière, centre de détention pour mineurs, et dans plusieurs institutions d'éducation spécialisée).

Par ailleurs, dans le règlement de l'enseignement primaire (C 1 10.21, chapitre VII, annexe 4), il est fait mention des prestations des différents services de l'OJ dont bénéficie le corps enseignant, avec les modalités de collaboration.

Le Service médico-pédagogique

Le Service médico-pédagogique (SMP) est en charge des enfants et des adolescents présentant des troubles psychologiques, des défauts de langage, certaines affections nerveuses, sensorielles ou motrices, ou souffrant de handicap (art. 9, LOJ J 6 05).

En assurant par une équipe pluridisciplinaire la prophylaxie, le dépistage, le diagnostic et le traitement médico-pédagogique de ces troubles, le SMP adresse parfois au Service de protection des mineurs des situations d'enfants nécessitant une prise en charge socio-éducative, dont le placement. Le service a aussi la compétence, en sa qualité de service placeur officiel, de procéder lui-même directement à un placement dans une institution d'éducation spécialisée, en accord avec le représentant légal.

La présence de psychologues dans les collèges du Cycle d'orientation détachés du SMP⁹ permet d'assister, soigner et orienter les jeunes en difficultés. Le SMP par le biais de son unité d'urgence intervient dans les institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE) qui le demandent, lorsque des résidents connaissent des problèmes psychiques. En 2002, cette unité a notamment été renforcée pour venir en appui aux équipes éducatives des IGE.

En tant que partenaire direct des écoles, le SMP est sollicité dans le cadre de la réorganisation de l'enseignement obligatoire (p. ex. engagement, formation et accompagnement d'éducateurs sociaux intervenant dans le Réseau d'éducation prioritaire). Les médecins et psychologues du SMP ont reçu une formation spécifique dans le domaine médico-légal, permettant ainsi de répondre aux demandes d'expertises psychiatriques. La collaboration avec les instances judiciaires est encore renforcée par l'entrée en vigueur du nouveau droit pénal des mineurs.

Le Service de protection des mineurs

Le Service de protection des mineurs (SPMi) est un des partenaires centraux dans les interventions socio-éducatives auprès des mineurs, en particulier lors des placements de

⁸ Suite à cette fusion, une modification législative de la loi J 605 est en cours.

⁹ La Loi sur l'instruction publique (LIP C 1 10) précise que « afin de favoriser la scolarisation de tous les élèves, l'orientation continue est complétée notamment par une aide psychologique appropriée confiée à des psychologues rattachés au service médico-pédagogique » (art. 54, al. 3) et que « ces psychologues assurent en outre une fonction d'orientation et de prévention en matière de difficultés liées à l'adolescence » (art. 54, al. 4).

mineurs hors du milieu familial (partie 2.3). Il est de fait le principal service placeur officiel en termes quantitatifs (bien avant le SMP), pour un placement avec ou sans mandat judiciaire.

Les missions du service

Selon la loi de l'OJ¹⁰ (art. 12, LOJ J 6 05), le SPMi a une double mission : apporter une assistance à la famille dans sa tâche éducative et veiller aux intérêts des mineurs. En outre, il assume la surveillance des mineurs placés hors du domicile de leurs parents.

Le SPMi se donne comme priorité de renforcer les compétences parentales et soutenir les parents dans leurs tâches éducatives (avec ou sans mandat), et de protéger les mineurs quand cela s'avère nécessaire. Pour cela, il s'engage dans des actions de prévention, des interventions socio-éducatives et des mesures de protection en sollicitant le pouvoir judiciaire (civil ou pénal) et en assurant les mandats confiés par ce dernier.

Par ailleurs, le SPMi a pour mission d'exercer la juridiction pénale pour les enfants âgées entre 10-15 ans.

Organisation du service

Le SPMi est organisé en huit sections, chacune chapeauté par un responsable d'une équipe de travailleurs sociaux. Une section, Accueil et première intervention (API), traite toutes les nouvelles demandes d'intervention qui arrivent au SPMi, à l'exception des demandes d'évaluation adressées par les Tribunaux ainsi que l'exécution des mandats civils et pénaux.

Si la demande nécessite un suivi, l'API transfère le dossier vers les sections d'Interventions socio-éducatives (ISE). En 2007, la moitié des dossiers ont été classés par l'API, l'autre moitié a été reprise par une des six sections de l'ISE¹¹. Chaque section correspondant à une zone géographique du canton gère en duo les dossiers avec et sans mandats, gestion qui a été mise en place au moment de la création du SPMi (avec la fusion du SPJ et du STG).

Une dernière section s'occupe des évaluations sociales suite à l'introduction d'une procédure en divorce avec requête commune qui sont demandées par le juge. Une récente modification de la loi sur la procédure civile (LPC) a supprimé un rapport systématique, ce qui permet de dégager des forces de travail au sein du SPMi.

La juridiction pénale des 10-15 ans

Un juge des enfants rattaché à la direction du SPMi instruit et juge les infractions, délits ou crimes commis par les mineurs âgés de 10 à 15 ans¹². Selon la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMi), les sanctions ordonnées ont pour finalité un apport socio-éducatif et préventif. Le juge des enfants peut instaurer des mandats pénaux d'assistance éducative délégués aux professionnels du SPMi pour exécution. Ce juge, qui n'est pas un magistrat, n'a pas la compétence d'ordonner un placement pénal ou un emprisonnement ; pour cela, il doit se dessaisir auprès du Tribunal de la jeunesse qui statue et suit ou non la demande du juge des enfants.

En accord avec la nouvelle loi fédérale, cette fonction de juge des enfants devra être supprimée dès 2010 et sera reprise par le pouvoir judiciaire, en l'occurrence le Tribunal de la jeunesse.

¹⁰ Depuis la fusion du SPJ et du STG, la loi n'a pas été modifiée, mais l'art. 12 est repris comme tel dans le projet de loi modifiant la loi J 6 05 pour ce qui concerne le SPMi.

¹¹ Rapport d'activités du SPMi, 2007.

¹² Voir en annexe 7 quelques statistiques des mesures pénales ordonnées par le juge des enfants, pour des mineurs de moins de 15 ans.

Les interventions du SPMi

Le SPMi intervient, pour toute action socio-éducative, sur demande formulée par les premiers concernés – parents et/ou mineurs –, par des tiers (signalement ou dénonciation) ou encore par le pouvoir judiciaire.

Selon les statistiques du SPMi (annexe 7), plus de la moitié des dossiers sans mandat sont ouverts en raison de difficultés familiales importantes rencontrées par le mineur. Par ailleurs, dans le recensement des types d'intervention, l'aide socio-éducative aux parents figure en première place, bien avant celle d'une aide socio-éducative au mineur, bien que le plus souvent ces deux types d'intervention se cumulent. Au cours du temps (entre 1999 et 2005), seul le travail en réseau a pris une place un peu plus importante dans les interventions du SPMi auprès des mineurs, alors que la médiation reste encore peu utilisée.

Pour chaque famille suivie par le SPMi, il est consacré en moyenne trois heures par mois, comprenant les entretiens avec les familles, les rendez-vous avec le réseau et les tâches administratives. En 2005/2006, cela représentait près de 60 dossiers par poste de travailleur social présent.

Le placement de mineurs : une mesure minoritaire

Pour le SPMi, le placement de mineurs dans un lieu d'accueil institutionnel ou familial représente une part très minoritaire, en termes de volume de travail, dans les activités des travailleurs sociaux du service (8 à 9% des activités, selon la direction du SPMi).

En 2005/2006, les placements réalisés par le SPMi (hors mandat) représentent 581 mesures (un mineur pouvant avoir plusieurs mesures au cours d'année), dont plus de la moitié sont des placements institutionnels à moyen et long terme et près d'un tiers, des placements d'urgence (en foyer) (annexe 7). Les placements en familles d'accueil avec hébergement effectués par le SPMi sont peu nombreux au regard des placements institutionnels (en 2005-2006, 40 mesures, soit 7%).

La collaboration inter-services

Lors du suivi des dossiers de mineurs, le SPMi collabore plus ou moins étroitement avec d'autres instances et professionnels. Selon les statistiques du SPMi (annexe 7), les répondants des écoles primaires et secondaires sont le plus souvent sollicités. Au cours du temps (1999-2005), on observe, toujours selon les statistiques du SPMi, que parmi l'ensemble des intervenants, la part des collaborations avec le SSJ, le SMP et la Guidance infantile (HUG) augmente sensiblement, alors que la part des collaborations avec les équipes éducatives des foyers tend légèrement à diminuer. Cette statistique ne reflète bien entendu pas la nature ni la qualité des relations entre services.

Par ailleurs, la direction du SPMi précise qu'une collaboration très étroite est instituée avec le SSJ autour des enfants à risque et en danger, que des réunions de réseau sont organisées et que des plans d'action en commun sont élaborés (p. ex. pour une formation à la carte).

Les organismes de surveillance des lieux d'accueil

En vertu de la protection du mineur et d'une délégation de compétences en matière éducative, les lieux de placement accueillant des mineurs hors du foyer familial sont soumis à une législation fédérale (notamment l'Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption) et cantonale (Loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial, J 6 25). Deux services dépendant directement de la Direction générale de

l'OJ ont pour mission de délivrer des autorisations aux lieux d'accueil institutionnel et familial, et de surveiller la qualité de leurs prestations offertes.

Le Secrétariat aux institutions

Les missions dévolues au Secrétariat aux institutions (SAI) sont définies dans des bases légales, en particulier dans l'art. 3 du règlement d'application (J 6 35 01 de la loi J 6 35 sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux IGE pour mineurs et jeunes adultes, annexe 4).

Le SAI assure la surveillance des institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE) en matière financière et sur le plan de la qualité des conditions d'accueil. En outre, il est l'organe de liaison de l'Office fédéral de la justice (OFJ) s'agissant des subventions (d'exploitation et de construction) versées par la Confédération. Le SAI a également des liens avec les autres cantons dans le cadre de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) pour le suivi administratif et financier des placements intercantonaux.

Le fait que la loi et le règlement prévoient que les deux types de contrôle – de la qualité des prestations et de la gestion financière – soient exercés par le même organe permet ainsi à celui-ci d'examiner la relation entre les coûts des prestations offertes par les institutions, leur efficacité et leur qualité.

De par ses fonctions, le SAI travaille donc en étroite collaboration avec des institutions privées subventionnées et leur organe faîtière¹³, ainsi qu'avec les services placeurs officiels (SPMi, SMP), en particulier pour la tenue de statistiques mensuelles (notamment entrées/sorties des mineurs dans les institutions). Actuellement, le SAI négocie avec les IGE subventionnées les contrats de prestations.

Enfin, dans le cadre de la Commission d'éducation spécialisée (partie 2.1.4), le SAI participe à des groupes de travail comme sur le problème du placement avec hébergement des nourrissons et petits enfants (de 0 à 5 ans), l'Observatoire des placements, la coordination entre les services placeurs et les IGE, et fournit, à l'intention de cette commission, des informations sur les besoins de placement. De par sa position, le SAI contribue ainsi, et au sein de la DGOJ, à l'orientation générale de la politique des institutions genevoises.

Le secteur Evaluation des lieux de placement

Outre les structures d'accueil de jour destinées aux enfants d'âge préscolaire (crèches, jardins d'enfants, garderies), le secteur Evaluation des lieux de placement (ELP) a pour mission d'autoriser et de surveiller les familles d'accueil à la journée (pour des enfants de 2 mois à 12 ans) avec hébergement (pour des enfants de 0 à 18 ans). Il émet également les préavis concernant les aides financières cantonales et fédérales.

Contrairement au SAI, l'ELP intervient pour tout accueil, rémunéré ou non, visant à assurer l'entretien et l'éducation d'un enfant placé par un service de l'OJ, à titre privé ou dans le cadre du réseau familial élargi¹⁴.

En 2007, suite à son rattachement à la Direction générale de l'OJ, l'ELP a entrepris une clarification des priorités dans son activité, afin de mieux répondre aux demandes et aux différentes missions de surveillance dans le domaine de la petite enfance et de l'adoption.

¹³ Le SAI exerce également un contrôle financier (et non pas de surveillance) pour des structures de type externat offrant des prestations psycho-pédagogiques (p. ex. l'Astural).

¹⁴ L'ELP est aussi l'autorité centrale en matière d'adoption et intervient tant au niveau de la procédure d'autorisation que lors du placement de l'enfant et des mesures tutélaires dont ce dernier bénéficie dans le cadre de la procédure.

Cela s'est concrétisé par une surveillance renforcée sur le terrain des familles d'accueil à la journée et par la diminution des délais d'attente en matière d'adoption. Un travail de formalisation des processus d'intervention et des procédures a été réalisé, l'organisation en interne de l'intervention des chargés d'évaluation a été reconsidérée (transversalité, moins de temps passé dans certains milieux d'accueil, etc.). Dans le cadre de cette réorganisation concrétisée en 2008, il a été adopté une nouvelle appellation pour les familles d'accueil avec hébergement : familles d'accueil et de placement (FAPE).

Constats autour des interventions des services de l'OJ

- L'OJ se trouve être au cœur du dispositif de l'éducation spécialisée, de par sa mission de protection des mineurs et de suivi des familles, et de par son rôle d'autorisation et de surveillance des lieux d'accueil (institutions et familles d'accueil).
- Dans sa mission d'appui socio-éducatif auprès des mineurs et de leurs familles et dans sa compétence de service placeur, le SPMi a une position centrale dans les échanges et collaborations avec les autres services publics (SSJ, SMP, Guidance infantile, etc.) ; avec l'école pour ce qui touche au signalement ; avec le pouvoir judiciaire qui lui confie des mandats ; avec les professionnels de l'éducation spécialisée pour les placements de mineurs et leur suivi. Néanmoins, selon les statistiques du SPMi, la collaboration avec les équipes éducatives des foyers tendrait légèrement à diminuer, en termes quantitatifs.
- Le temps consacré aux familles par les travailleurs sociaux du SPMi est en moyenne de trois heures par mois par famille. Il peut être considéré comme extrêmement faible, si l'on se réfère à la volonté politique du DIP de développer plus substantiellement le travail de proximité auprès des familles en vue d'un renforcement de leurs compétences parentales.
- Par ailleurs, l'aide socio-éducatif aux parents et au mineur reste une intervention prioritaire et majoritaire du SPMi, le placement étant considéré comme une mesure de dernier recours. Par conséquent, s'il s'agit de renforcer l'accompagnement de proximité pour le mineur et sa famille, il s'agirait de savoir quelles sont les solutions alternatives.
- Le SAI est amené à assurer un nouveau rôle avec sa participation à la mise en place du système de contrats de prestations auprès des IGE.
- L'ELP est directement impliquée dans le processus de placement (recherche de familles, rencontre avec le mineur placé et suivi des familles), ce qui met ce service dans une position particulière entre surveillance et accompagnement des FAH, et gestion des placements. Toutefois, son implication dans le suivi des familles d'accueil avec hébergement va diminuer au profit d'un renforcement de la surveillance des familles d'accueil à la journée.

Les organes judiciaires

A Genève, il y a deux tribunaux différents qui traitent des situations de mineurs en difficulté : le Tribunal de la jeunesse pour les questions pénales et le Tribunal tutélaire pour les questions civiles. Lorsque ces tribunaux ordonnent des placements, ceux-ci deviennent contraignants pour les IGE, dans le sens où celles-ci ne peuvent pas, en principe, refuser un mineur. De même, la levée d'une mesure de placement ou le déplacement d'un mineur dans un autre lieu d'accueil est de la compétence de des tribunaux qui statuent après réévaluation de la situation. L'un et l'autre des tribunaux peuvent également ordonner un placement en observation, avant de prendre une décision sur la base d'une expertise.

Le Tribunal tutélaire

Le Tribunal tutélaire (TT) agit dans le cadre du Code civil (CC) qui prévoit des mesures de protection de l'enfant, lorsque le développement de l'enfant est menacé et que les père et mère n'y remédient pas d'eux-mêmes ou sont hors d'état de le faire (art. 307, al. 1, CC, annexe 4).

Un principe de gradation des mesures est appliqué : la loi évoque d'abord le droit de regard et d'information (art. 307, al. 3), puis la curatelle d'assistance éducative (art. 308), le retrait du droit de garde (art. 310) et le retrait de l'autorité parentale prononcé d'office (art. 311) ou sur requête des père et mère (art 312, ch.1). Par ailleurs, dans la procédure du Tribunal tutélaire, les droits des parents et des mineurs doivent être respectés et ils disposent de droits de recours.

Selon les statistiques nationales et genevoises, les curatelles d'assistance éducative (art. 308, al. 1) et de la représentation de l'enfant à des fins spécifiques (surveillance de l'exercice du droit aux relations personnelles – art. 308, al. 2) dominant aujourd'hui très largement les autres instruments plus coercitifs de protection de l'enfant. En 2000, parmi les nouvelles mesures ordonnées à Genève, on relève un seul cas de retrait de l'autorité parentale et 35 cas de mesures de retrait du droit de garde, alors qu'il y a eu 476 mandats fondés sur l'art. 308 et 19 mandats de surveillance découlant de l'application de l'art. 307, al. 3¹⁵.

Le retrait de garde peut intervenir avec l'accord des parents, voire sur leur propre sollicitation. En cas d'opposition des parents, une décision de retrait de garde peut être toutefois prononcée après enquête ou expertise. D'après la juridiction, lorsque l'autorité tutélaire prononce un retrait de garde, elle a l'obligation à la fois de placer et de désigner le lieu du placement. Pour cela, il adresse au SPMi un mandat de placement (civil). Lorsqu'un placement a été ordonné par le Tribunal tutélaire, seule cette autorité peut lever cette mesure ou modifier le lieu de placement.

Dans sa démarche, le juge civil doit conserver toute son impartialité et ne peut « négocier » ou préparer des décisions à l'avance, par exemple en s'entretenant avec des professionnels des foyers. Sur la base de rapports qui sont transmis aux parents, une décision est prise en audience.

¹⁵ Statistiques du Secrétariat de la Conférence des autorités cantonales de tutelle (CAT), publiées dans la Revue du droit de tutelle.

Le Tribunal de la jeunesse

Le Tribunal de la jeunesse (TJ) a comme cadre juridique le nouveau droit pénal des mineurs qui s'applique aux mineurs âgés de 10 à 18 ans (art. 3, DPMi, mis en vigueur en janvier 2007 ; voir annexe 4 et chapitre 3). Les principes directeurs de la loi (art. 2) affirment que la protection et l'éducation dominent dans le prononcé et l'exécution de la sanction, et qu'un accent est mis sur les besoins éducatifs et la réinsertion sociale. Une attention particulière doit être portée sur les conditions de vie et l'environnement familial, ainsi que sur le développement personnel.

Le Tribunal de la jeunesse est l'autorité pénale compétente pour poursuivre, instruire et juger les causes des mineurs de 15 à 18 ans ayant commis des infractions, ainsi que pour ordonner le placement, hors de son milieu naturel, d'un enfant de 10 à 15 ans ayant enfreint une loi pénale et dont la procédure a fait l'objet d'une décision de dessaisissement par la juge des enfants rattachés à la direction du SPMi (voir 2.1. 1, b), en faveur du Tribunal de la jeunesse. En 2004-2005, 59 situations sur 340 traitées par le juge des enfants (soit 17%) ont fait l'objet d'un dessaisissement au Tribunal de la jeunesse.

Il est aussi autorité d'exécution des peines et mesures. Dans le cas d'une ordonnance d'un placement (pénal), son exécution est mandatée au SPMi. Seul le TJ a autorité pour lever une mesure ou modifier le lieu de placement.

En droit pénal, le législateur a prévu que soit trouvée une solution éducative appropriée à la situation personnelle du mineur. Dans ce sens, le juge du Tribunal de la jeunesse recherche une concertation entre les parties et peut, si besoin, convoquer des représentants de foyers pour discuter de l'éventuelle solution qu'il préconise.

Constats autour des placements ordonnés par une instance judiciaire et de leur exécution

- De nombreux placements (mandat civil ou pénal) sont ordonnés à l'issue d'une procédure d'observation faite par des éducateurs et un médecin. Bien que le temps ne soit pas défini dans la loi, les placements en observation devraient durer au maximum trois mois. En réalité, selon les juges des tribunaux, ces placements durent de plus en plus longtemps (de 5 à 6 mois), parce qu'à l'issue de ces observations, il manque des places disponibles dans les foyers.
- Lorsque ces tribunaux ordonnent des placements, ceux-ci sont contraignants pour les IGE. Toutefois, dans la pratique, comme le mentionne un juge, « on est dans la justice négociée mais on est aussi dans les placements négociés ». Ainsi, les tribunaux ont parfois une difficulté à faire exécuter certains mandats, notamment lorsqu'il n'y a pas plein accord de l'institution ou lorsqu'il n'y a pas adhésion du mineur et/ou des parents, ce qui est en général demandé par l'institution pour la réussite du placement. Les conditions d'admission de certaines institutions entrent ainsi en tension avec les indications de placement provenant des tribunaux. Ceci témoigne d'un manque de coordination, voire de communication, qui pourrait apparaître comme une incohérence de la part des adultes vis-à-vis des mineurs concernés par un placement.
- La différence entre les règles judiciaires en matière civile et celles en matière pénale semble parfois mal comprise. A l'instar de ce qui se passe avec le Tribunal de la jeunesse, les foyers souhaiteraient un contact direct avec le Tribunal tutélaire pour une mise en commun des situations difficiles. Mais en droit civil, le juge du Tribunal tutélaire est tenu par un cadre légal (loi de la procédure civile) qui le restreint : pour statuer, il doit rester neutre et ne peut donner son avis avant un jugement, et donc recevoir en audience des représentants de foyer, sous peine d'être récusé.

Le dispositif d'accueil

L'offre en matière d'éducation spécialisée concerne aussi bien les structures de placement institutionnelles privées subventionnées par les collectivités publiques (Confédération et canton) que le placement en famille d'accueil avec hébergement qui a un soutien financier uniquement cantonal et octroyé directement à la famille accueillant un mineur.

L'offre institutionnelle actuelle peut accueillir des mineurs dès la petite enfance jusqu'à 18 ans (majorité) ; à plein temps, voire à temps partiel selon certaines modalités et à la journée pour certaines prestations ; dans des situations d'urgence, pour un temps d'observation ou sur le moyen et long terme.

Les institutions genevoises d'éducation spécialisée

Selon la loi J 6 35¹⁶, les institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE) sont « les établissements et les structures qui répondent aux besoins socio-éducatifs de mineurs et jeunes adultes en difficulté familiale ou sociale grave placés sur indication des services officiels compétents » (art. 2). Ce sont donc principalement des foyers offrant un lieu de vie mais sont également reconnus les lieux d'accueil de jour de type atelier socioprofessionnel (préformation)¹⁷.

Le règlement d'application J 6 35.01 (annexe 4) précise que « ne sont pas assimilées aux IGE les institutions dont l'activité principale est scolaire ou de type médico-thérapeutique pour des mineurs présentant un handicap physique ou mental » (art. 1).

Toute institution qui sollicite une aide financière de l'Etat doit se conformer aux prescriptions fédérales et cantonales sur le placement des mineurs hors du foyer familial (art. 7, loi J 6 35).

Si la mission première des IGE est d'accueillir des mineurs qui, pour des raisons d'ordre éducatif et de protection, ne peuvent être élevés temporairement dans leur famille, et de leur assurer une sécurité physique et psychique, l'accompagnement du mineur dans le maintien, voire le rétablissement, des relations avec sa famille et le soutien à la parentalité en prévision du retour du mineur dans sa famille, sont également fortement présents dans leur intervention.

La plupart des IGE sont rattachées à un organisme faîtier regroupant, exclusivement ou non, une ou plusieurs structures d'éducation spécialisée. C'est par le biais de ces organismes que les IGE reçoivent une subvention cantonale, ainsi qu'une subvention fédérale si l'institution est reconnue par l'OFJ au sens de la LPPM (prestations dans le domaine de l'exécution des peines et mesures)¹⁸.

En 2007-2008, on compte 26 IGE, dont 23 sont regroupées dans trois organismes faîtiers (ACASE, ASTURAL, FOJ) (figure ci-après). Toutes ces institutions font partie de l'Association genevoise des organismes d'éducation et de réinsertion (AGOER, encadré). Deux autres institutions complètent l'offre de prestations d'éducation spécialisée dépendant pour l'une du DIP (foyer avec internat scolaire), pour l'autre du DI (Centre de détention La Clairière).

¹⁶ Loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes, voir annexe 4.

¹⁷ Le règlement d'application J 6 35.01 précise que « ne sont pas assimilées aux IGE les institutions dont l'activité principale est scolaire ou de type médico-thérapeutique pour des mineurs présentant un handicap physique ou mental » (art. 1). Par contre, les internats dits scolaires offrant un lieu de vie sont pris en compte.

¹⁸ En 2007, 20 IGE sont reconnues par l'OFJ (18 SAI/DIP, 1 DEP/DIP-Boveau, 1 OFPEM/DI-Clairière) (Critères d'attribution des subventions de l'OFJ - OJ/29.05.2007).

Depuis janvier 2008, la Fondation officielle de la jeunesse (FOJ)¹⁹ est devenue, avec l'intégration de 4 foyers ayant quitté l'HG, l'organe faîtière le plus important en termes de places offertes (17 IGE en son sein, 198 places sur un total de 399, soit 50% de l'offre du canton) et en termes de diversité de l'offre de prestations.

Encadré : Association genevoise des organismes d'éducation et de réinsertion (AGOER)

Fondée en 1965, l'AGOER a pour but de grouper des organismes gérant des institutions d'éducation et de réinsertion pour mineurs et adultes afin d'améliorer leurs possibilités de travail et de gestion. C'est ainsi qu'elle étudie, pour et avec ses membres, des dossiers tels que charges sociales, repas de service, travail à temps partiel et morcellement des tâches, dotation en personnel, ouverture des foyers le week-end, fixation des prix de pension, plan comptable.

D'autre part, l'AGOER se préoccupe du développement et du perfectionnement de l'équipement genevois dans le domaine de l'éducation spécialisée. Elle assure la liaison avec les pouvoirs publics concernés par les questions de subventionnement cantonal et fédéral. Elle a travaillé activement au maintien des subventions fédérales aux institutions et a fait des propositions pour l'élaboration de la nouvelle loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée.

De plus, l'AGOER étudie et suit de près les conditions de travail, le statut, la formation et le perfectionnement du personnel. Elle négocie avec les syndicats la convention collective de travail et entretient des rapports étroits avec les écoles de formation d'éducateurs spécialisés.

Depuis 2007, l'AGOER compte 13 organismes membres, dont 6 offrent des prestations d'éducation spécialisée de type foyer ou atelier pour mineurs : Association d'aide aux jeunes, étudiants, travailleurs et apprentis (AJETA) ; Association catholique d'action sociale et éducative (ACASE) ; Association en faveur de l'Ecole protestante d'altitude de Saint-Cergue (EPA) ; Association pour l'Atelier X ; Action pour la jeunesse (ASTURAL) ; Fondation officielle de la jeunesse (FOJ).

Source : <http://www.agoer.ch/index.htm> ; Rapport d'activité 2007-2008, AGOER (2008)

¹⁹ La FOJ est une fondation de droit public (Loi J 6 15). Outre l'offre de foyers, elle a la volonté d'offrir un soutien à la parentalité en prévention de mesures éducatives et d'accompagnement plus intenses.

Liste des IGE selon leurs caractéristiques, 2007

Organe faitier (1)	Nom	Établissement	Type	Âges	Places			Particularités	Subventions				
			selon OFJ	admission (3)	héberg.	dt PCP	appart	externe	prestations	DIP	OFJ	OFAS (4)	
AJETA	CARAVELLE		8	14-19 ans	8	2	-	-	0	0	non		
ACASE	ST-VINCENT	CHEVRENS	4	5-12 ans	16	4	-	-	0	0	non		
		VILLA MATHILDE	4	12-15 ans	8	-	-	-	0	0	non		
	SALVAN	Valais	3	6-15 ans	32	-	-	-	scolarité intégrée	0	0	non	
EPA	EPA	Vaud	3	6-15 ans	27	-	-	-	scolarité intégrée	0	non	0	
ASTURAL	ATELIER a b c		-	15-18 ans	-	-	-	12	0	non	non		
		CHEVRENS	5	13-18 ans	16	4	-	-	garçons form. préprofes.	0	0	non	
		SERVETTE	8	14-18 ans	8	2	-	-	filles	0	0	non	
		THONEX	FOYER DE THONEX	8	14-18 ans	8	1	-	-	garçons	0	0	non
			APPART ACACIAS	8	16-18 ans	-	-	5	-	0	0	non	
FOJ	ETAPE		1	5-18 ans	8	-	-	-	accueil d'urgence	0	0	non	
		PICCOLO	1	0-5 ans	12	-	-	-	accueil d'urgence	0	non	non	
(2)	LE PONT	LE PONT (OCTROI)	1	13-18 ans	8	-	-	-	accueil d'urgence	0	0	non	
		APPART ST-VICTOR	1		-	-	2	-	0	0	non		
	UEOE		2	14-18 ans	8	1	-	-	accueil d'observation	0	0	non	
	SOUS-BALME		4	4-12 ans	10	2	-	-	0	0	non		
	CHOUETTES		4	4-11 ans	8	-	-	-	0	0	non		
	SPIRALE		4	11-16 ans	8	-	-	-	0	0	non		
	PONTETS	INTERNAT	8	14-18 ans	7	-	-	-	0	0	non		
		APPART JONCTION	8	17-18 ans	-	-	2	-	0	0	non		
	FERME		4	3-12 ans	13	-	-	-	0	non	non		
	GRAND-SACONNEX		4	11-15 ans	9	1	-	-	0	0	non		
	FRANCHISES		8	13-18 ans	10	-	-	-	garçons	0	0	non	
	POMMIERE	INTERNAT	8	14-18 ans	8	-	-	-	filles	0	0	non	
		APPART JONCTION	8	17-18 ans	-	-	2	-	0	0	non		
	TOUCAN		8	13-18 ans	8	-	-	-	garçons	0	0	non	
	ATELIER-CLASSE		-	15-18 ans	-	-	-	12	0	non	non		
(2)	PIERRE-GRISE		3	4-12 ans	21	-	-	-	scolarité intégrée	0	non	0	
(2)	SAVIGNY	CHALET SAVIGNY	4	4-15 ans	14	2	-	-	0	0	non		
		VILLA RIGAUD	8	15-18 ans	7	-	-	-	0	0	non		
(2)	ECUREUILS	DORET	4	4-15 ans	12	3	-	-	0	0	non		
		GUERY	8	12-18 ans	9	-	-	-	0	0	non		
Atelier X	ATELIER X		-	15-18 ans	-	-	-	7	0	non	non		
DIP	BOVEAU	Vaud	3	6-14 ans	18	-	-	-	scolarité intégrée	0	0	non	
DI	CLAIRIERE	OBSERVATION DETENTION PREVENTIVE	10	10-18 ans	16	-	-	-	DIP	0	non		
			10	10-18 ans	14	-	-	-	scolarité intégrée	DIP	0	non	
Total	28 institutions	36 sites/prestations			351	22	11	31					

1) Tous membres de l'AGOER, sauf Boveau (DIP) et La Clairière (DI).

(2) Jusqu'à fin 2007, établissement intégré à l'Hospice général.

(3) Pour 17 institutions, l'âge minimum ou maximum diffère d'une année, entre les informations provenant des statistiques SAI et/ou des projets pédagogiques et des informations figurant sur le site électronique d'information sur les places dans les IGE. Cette dernière source d'information a été privilégiée.

(4) En 2008, avec la cantonalisation des mesures de formation scolaire spéciale, il n'existe plus de subvention OFAS.

Sources : SAI, projets pédagogiques des IGE, site intranet IGE

Les familles d'accueil avec hébergement

Selon le cadre légal, les familles d'accueil avec hébergement sont reconnues et agréées par l'ELP. Dans un document de présentation à leur intention, il est précisé le rôle d'une famille d'accueil : « L'accueil dans une famille offre un cadre de vie privé et familial, une structure, un rythme de vie et de l'affection, pour une durée variable. Les relations qui s'établissent entre la famille d'accueil et l'enfant constituent une expérience souvent réparatrice pour l'enfant, toujours enrichissante pour la famille d'accueil qui le reçoit. La spécificité de l'accueil familial est que l'enfant accueilli reste en relation avec ses parents dans la mesure du possible. »²⁰

Le recours à ce type d'accueil est le plus souvent motivé pour des situations d'enfants de moins de 4 ans, puisqu'il n'existe pas à Genève d'institution d'éducation spécialisée à moyen et long terme pour cette tranche d'âge (hormis Piccolo qui offre un accueil d'urgence).

Le placement familial peut concerner un enfant ou une fratrie et se décliner selon quatre modalités : permanent, week-end inclus ou non ; pour les week-ends et les vacances ; en dépannage. La durée du placement peut varier de moins de 3 mois à 1 an et plus.

Pour la prise en charge, les familles d'accueil reçoivent du service placeur une indemnité calculée en fonction de l'âge des enfants accueillis et qui couvre les frais de nourriture, les frais d'entretien et ceux liés à la mise à disposition de l'espace et du matériel (forfait), ainsi que l'activité accomplie par les parents d'accueil. Lors d'un accueil d'un enfant d'âge préscolaire, une indemnité supplémentaire (forfait) est versée comme contribution à des dépenses de frais de garde.

Depuis 2004, les familles d'accueil avec hébergement sont représentées par l'Association genevoise des familles d'accueil avec hébergement (AGFAH). Depuis 2007, plusieurs rencontres ont eu lieu entre l'OJ et l'AGFAH, dans le but d'améliorer l'encadrement des familles d'accueil et leur statut, et trouver des solutions pour simplifier les processus administratifs. Un nouveau système de financement (forfait mensuel par prestations, selon le nombre de jours de placement effectif) est en cours de validation.

Constats autour du dispositif d'accueil

- Si les IGE ont toutes la même mission, celle d'accueillir de mineurs qui, pour des raisons d'ordre éducatif et de protection, ne peuvent être élevés temporairement dans leur famille, et de leur assurer une sécurité physique et psychique, chacune d'entre elles définit des orientations éducatives qui lui sont spécifiques (en fonction du public cible, de références éducatives, etc.).
- Comparativement dans d'autres cantons, l'offre d'IGE est constituée de petites structures, à l'exception des foyers avec scolarité intégrée (entre 18 et 32 places ; entre 8 et 16 places par foyer sans scolarité).
- La FOJ, en tant qu'organe faîtière, regroupe depuis 2008 la majorité des IGE (offrant 50% des places dans le canton), ce qui permet sans doute une « moindre dispersion » dans le fonctionnement du dispositif d'éducation spécialisée, tout en lui donnant plus d'influence sur les orientations prises dans le secteur.
- L'AGOER, en tant qu'organisme intégrant les organes faîtières, ne défend pas uniquement les intérêts des IGE, mais également ceux d'autres institutions d'éducation et de réinsertion pour mineurs et adultes.
- Comparativement aux IGE, le placement familial avec hébergement offre un accueil « non professionnalisé », d'un coût moindre, avec un faible encadrement, sans structure de coordination. L'AGFAH qui représente les familles d'accueil avec hébergement est un organe reconnu de l'OJ et peut jouer un rôle important dans la reconnaissance des FAH.

²⁰ ELP, Accueil et placement familial (2007). Devenir famille d'accueil. Genève : OJ/DIP, p. 8.

La Commission de l'éducation spécialisée

La Commission de l'éducation spécialisée (CES), rattachée administrativement à la Direction générale de l'OJ et présidée par celle-ci, est une commission pluridisciplinaire composée de spécialistes²¹, dont la mission est décrite dans la loi J 6 35 et son règlement d'application.

Elle est considérée comme un outil d'aide à la décision et peut orienter la politique de l'éducation spécialisée du canton. La CES peut être saisie par le Conseil d'Etat, en particulier le DIP, pour donner son avis, mais elle peut aussi d'elle-même faire des propositions de développement dans le secteur.

Mission de la Commission

La compétence de la CES porte uniquement sur les institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes, privées ou gérées par des fondations ou établissements de droit public, soit les établissements et structures qui répondent à des besoins socio-éducatifs de mineurs et jeunes adultes en difficulté familiale ou sociale placés sur indication des services officiels compétents. Elle a pour mission de :

- favoriser la communication et la coordination entre les structures concernées, privées ou publiques ;
- participer à l'élaboration de la politique d'éducation spécialisée et à l'émission de préavis à l'intention des départements concernés (DIP, DES et DI) ;
- évaluer les besoins en placement, les prestations offertes par le dispositif institutionnel du canton et préavis l'ouverture, la fermeture ou les modifications apportées aux institutions en fonction des besoins recensés par le SAI ;
- fournir les éléments pouvant servir de base aux décisions du DIP et pour ce faire, est habilitée à demander aux services de l'administration les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle peut proposer toute investigation ou recherche d'informations qui lui paraît utile ;
- examiner les diverses méthodes d'éducation spécialisée et faire des propositions en la matière.

Groupes de travail

Le bilan des travaux de la CES durant la législature 2002-2006 donne un aperçu des thèmes et préoccupations abordées au sein de cette commission (chapitre 5). Pour avancer dans la réflexion, un certain nombre de sous-groupes de travail ont été constitué, concernant par exemple la création d'un observatoire des placements ou la prise en charge de la petite enfance en difficulté ou encore la clarification des compétences et des obligations entre les services placeurs et les IGE.

²¹ Commission composée de représentants des départements concernés (DIP, DI, DSE), des services placeurs de l'OJ (SMP, SPMi), du TJ, du TT, des organismes employeurs (AGOER), des responsables d'institutions (ADIGES), du personnel éducatif (SIT, SSP/VPOD) et du lieu de formation (HETS).

Constats sur le fonctionnement de la CES et les attentes

- La CES est un organe consultatif au service de la politique de l'éducation spécialisée. Son atout est d'être une commission dans laquelle siègent des représentants de l'ensemble des acteurs du dispositif de l'éducation spécialisée.
- A la fin de la législature 2002-2006, des membres de la CES soulèvent le fait que des problématiques discutées et étudiées en commission ne soient pas transmises au Conseil d'Etat (par exemple, la prolongation induite de placements dans les foyers d'urgence faute de places dans les foyers à long terme), qu'il n'y ait pas plus de propositions concrètes exprimées en haut lieu et qu'elles restent en suspens (par exemple, l'AEMO ou le foyer thérapeutique). En dehors du travail effectué en sous-groupe, la majorité des membres de la CES ont le sentiment de ne participer qu'à une chambre d'enregistrement.
- Au début de nouvelle législature 2007-2011, des membres souhaitent que la CES soit un lieu où répercuter les interrogations, les pistes de travail, les propositions qui seront ensuite dirigées aux instances administratives et politiques concernées. Par contre, d'autres ne sont pas sûrs que ce soit de la responsabilité de la CES de faire des propositions de projet, d'autant plus dans un contexte de restrictions budgétaires.
- Pour que la CES ait une portée, il s'agirait de vérifier si l'équilibre des tendances du milieu de l'éducation spécialisée est suffisamment respectée, si elle est reconnue comme légitime par les différents partenaires pour remplir sa mission.

Types de prestations offertes

Si les IGE ont toutes la même mission générale (partie 2.1.3), chacune d'entre elles définit des objectifs spécifiques en fonction du public cible accueilli (âge, sexe) et, au regard de leurs projets pédagogiques, propose des conceptions spécifiques de prise en charge.

Catégorisation des prestations

Pour décrire les prestations offertes par les IGE, on pourrait les catégoriser selon les âges d'admission (p. ex. les foyers pour enfants de 4-15 ans et pour adolescents de 13-18 ans). Toutefois, cette catégorisation doit être considérée comme toute relative, car d'une part, les âges d'admission minimum et maximum se chevauchent et les foyers acceptent des mineurs « hors » des âges d'admission ou de manière plus restrictive, selon les situations des mineurs ou les places disponibles. On pourrait également définir l'offre institutionnelle à partir de l'insertion scolaire du mineur, liée à son degré d'indépendance (ou d'autonomie) (petite enfance, enfants scolarisés, jeunes sortis de la scolarité obligatoire ayant une occupation ou non).

Pour les statistiques fédérales, l'OFJ a défini une nouvelle typologie des établissements avec clientèle LPPM (reconnus ou non par l'OFJ), qui définit à la fois des prestations et des publics cibles. Sur les 20 catégories établies, les institutions genevoises d'éducation spécialisée entrent dans 7 catégories. Par ailleurs, le SAI utilise une classification des IGE pour les relevés statistiques annuels sur les placements effectués, dont la terminologie est sensiblement différente de celle de la nomenclature fédérale²².

²² Voir en annexe 9 la nomenclature de l'OFJ et les difficultés rencontrées par le SAI dans la classification des institutions genevoises, ainsi que SAI (2007). *Planification 2003-2006 – Rapport dans le cadre du réexamen de reconnaissance des institutions genevoises d'éducation spécialisée*. Genève : DGOJ.

Dans le cadre de cette étude, nous avons retenu une typologie simplifiée des prestations genevoises, qui permet de situer les institutions selon les critères suivants :

- accueil institutionnel *ou* accueil familial ;
- accueil avec hébergement *ou* centres éducatifs de jour (externats) ;
- admission en urgence *ou* admission pour le moyen ou long terme ;
- accueil socio-éducatif avec *ou* sans scolarité intégrée.

Quatre types de lieux d'accueil institutionnel sont ainsi définis, pour l'année 2007/2008 :

Types	Institutions		Places
	Nombre	Nombre	En %
Foyers d'urgence/d'observation	4	38	10%
Foyers avec scolarité intégrée	5	114	31%
Foyers sans scolarité intégrée	15	180	50%
Ateliers sans hébergement	3	31	9%
Total	27	363	100%

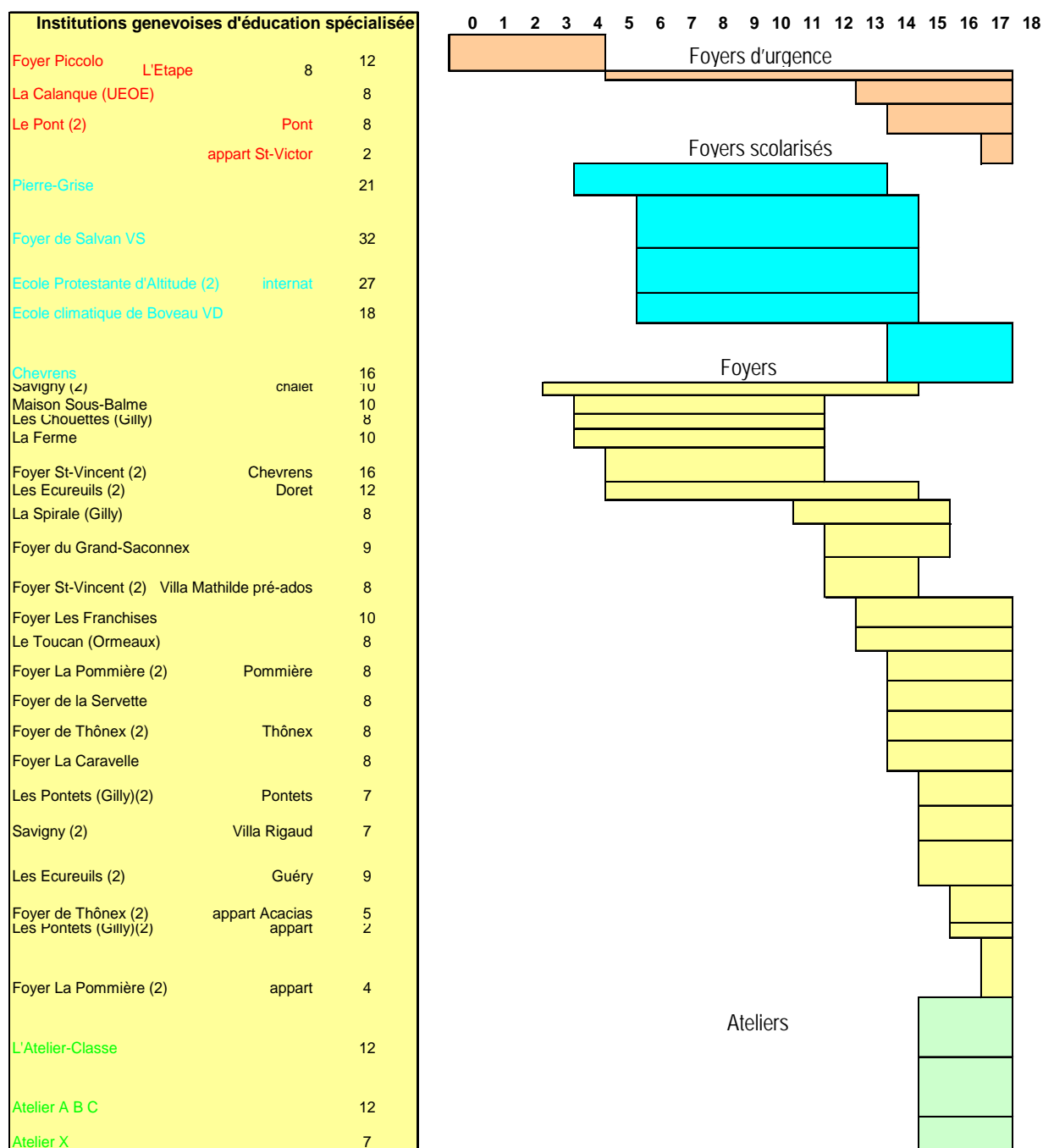
Un cinquième type d'accueil institutionnel est représenté par le centre d'observation et de détention, la Clairière (30 places), dont les placements effectués sont d'une autre nature que ceux effectués dans les IGE en termes de motifs, de voies de décision et de conditions d'accueil, bien que la composante éducative y est fortement présente.

Enfin, l'accueil familial avec hébergement représente 105 familles d'accueil prenant en charge 118 enfants (état fin décembre 2007).

Une répartition « théorique » des places dans les différents lieux d'accueil selon les âges d'admission des IGE est présentée dans la figure suivante.

Répartition « théorique » des places selon les âges d'admission des IGE

Age en années



La surface des barres est proportionnelle au nombre de places ; la hauteur rend ainsi compte du nombre de place pour chaque âge.

Quelques prestations spécifiques dans les IGE

Par ailleurs, trois modalités de prises en charge plus particulièrement destinées aux **adolescents** sont offertes par les IGE :

- La prise en charge partielle (PCP), concept pédagogique reconnu par l'OFJ (depuis 2004), est un accompagnement d'un mineur pour lequel l'institution doit réserver une place (lit), en cas de nécessité. Il y a actuellement 22 places disponibles pour la PCP, ce qui représente un peu plus de 8% de l'ensemble des places offertes dans des foyers avec hébergement.
- La prise en charge extérieure (PCE) est une pratique réglée dans une directive. En principe, elle se fait en prolongement d'un placement (appelé aussi post-cure) dans le but d'assurer un suivi approprié pour un jeune qui va retourner dans sa famille, mais certaines institutions considèrent comme une PCE une admission progressive d'un mineur, en raison d'une acceptation difficile du placement par les parties concernées.
- Pour permettre à des adolescents d'accéder à une autonomie, des places en appartement avec un encadrement plus léger sont offertes. Actuellement, ce sont 11 places qui représentent en quelque sorte le prolongement d'un accueil en foyer (soit 4% de l'ensemble des places offertes dans des foyers avec hébergement).

Autres lieux et prestations hors IGE

Sans tous les énumérer, d'autres lieux d'accueil existent à Genève dont le public peut concerner des mineurs accueillis avec leur mère, voire de jeunes adultes :

- Le Pertuis/FOJ, un foyer d'urgence, ouvert aux adultes dès 18 ans avec ou sans enfant (10 places) ; en 2006, il y a eu 66 enfants parmi les 158 personnes accueillies, âgés en moyenne de 5,2 ans. Depuis les années 1990, l'institution a dû s'adapter afin d'accueillir en majorité des femmes subissant des violences conjugales, le plus souvent accompagnées de leurs enfants.
- Deux foyers pour femmes avec ou sans enfants, avec accompagnement psycho-social visant une réintégration sociale et professionnelle : Au cœur des Grottes (30 places) et Le Foyer Arabelle (35 places), avec priorité pour les enfants en bas âge (dispose d'une crèche) ;
- Résidences Voltaire et Village-Suisse/FOJ (93 places), destinées à des jeunes en formation ou jeunes travailleurs à faible revenu (16-25 ans), dont l'accueil s'étale entre 6 mois à 3 ans.

Des institutions hors du canton sont également sollicitées pour des placements. Ce recours à des placements extra-cantonaux peut être souhaité (éloignement géographique), mais le plus souvent il est le résultat, selon le SPMi, d'une recherche de prestations inexistantes à Genève ou insuffisantes (chapitre 4).

Enfin, des prestations ambulatoires sont sollicitées par les services placeurs dans la prise en charge de cas difficile, comme auprès de PAIDOS (Centre de psychopédagogie pour adolescents)²³. Cette prise en charge permet également d'accepter en foyer un jeune qui n'aurait pas pu l'être sans ce soutien externe.

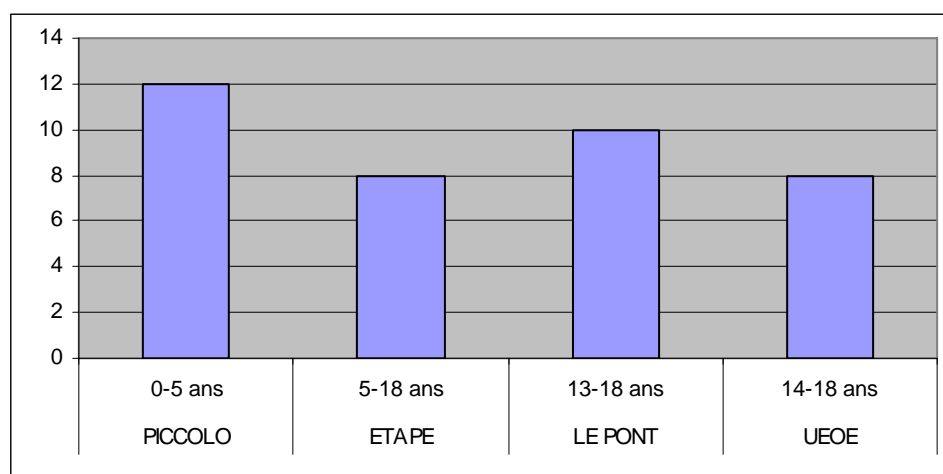
²³ Voir <http://www.paidos.org/>

L'accueil d'urgence

La mission des foyers d'accueil d'urgence est de pouvoir accueillir sans délai (admission immédiate) et de manière transitoire des bébés et des jeunes enfants non encore scolarisés ou des mineurs de 4 à 18 ans.

En 2007-2008, il y a pour ce type de population 3 foyers d'urgence (Piccolo, L'Etape, Le Pont) totalisant 30 places, pour un accueil de 1 à 3 mois au maximum. L'UEOE/FOJ, centre d'observation, n'est pas un lieu d'accueil en urgence, mais compte tenu que son accueil est temporaire et au maximum de 3 mois, on peut le considérer dans la même catégorie de prestations (8 places).

Nombre de places dans les foyers d'urgence et d'observation avec les âges d'admission, 2007-2008



Sources : SAI, projets pédagogiques des IGE, site intranet IGE.

Les foyers d'accueil d'urgence sont sollicités par les services placeurs (SPMi et SMP), mais aussi par d'autres organismes tels que l'UMUS, la Police ; dans ce cas, les placements effectués sont confirmés puis suivis par le SPMi.

Un cas d'urgence peut intervenir suite à une clause péril que seule la direction du SPMi peut actionner, selon la Loi sur l'Office de la jeunesse (art. 12, al. 3, J 6 05). Après avoir ordonné le retrait de la garde, une demande est déposée au plus tôt au Tribunal tutélaire pour ratification des dispositions prises. Le nombre de clauses péril prononcé reste très limité (entre 2004 et 2008, environ 21 à 27)²⁴. Selon la direction du SPMi, l'engagement de la clause péril n'a jamais été entravé faute de place, il y a toujours une collaboration possible avec les foyers pour un accueil temporaire.

L'accueil avec hébergement à moyen et long terme

Les foyers ont pour mission d'assurer une prise en charge éducative à moyen ou long terme des enfants de 4 à 18 ans, nécessitant une procédure d'admission négociée qui peut prendre du temps (environ 2 à 3 semaines). Le fait que le foyer sollicité dispose d'une place libre n'est toutefois pas une condition suffisante pour l'admission. Des critères d'ordre pédagogique peuvent entrer en considération et des refus d'entrer en matière sont toujours possibles.

²⁴ Rapport d'activités du SPMi, 2007.

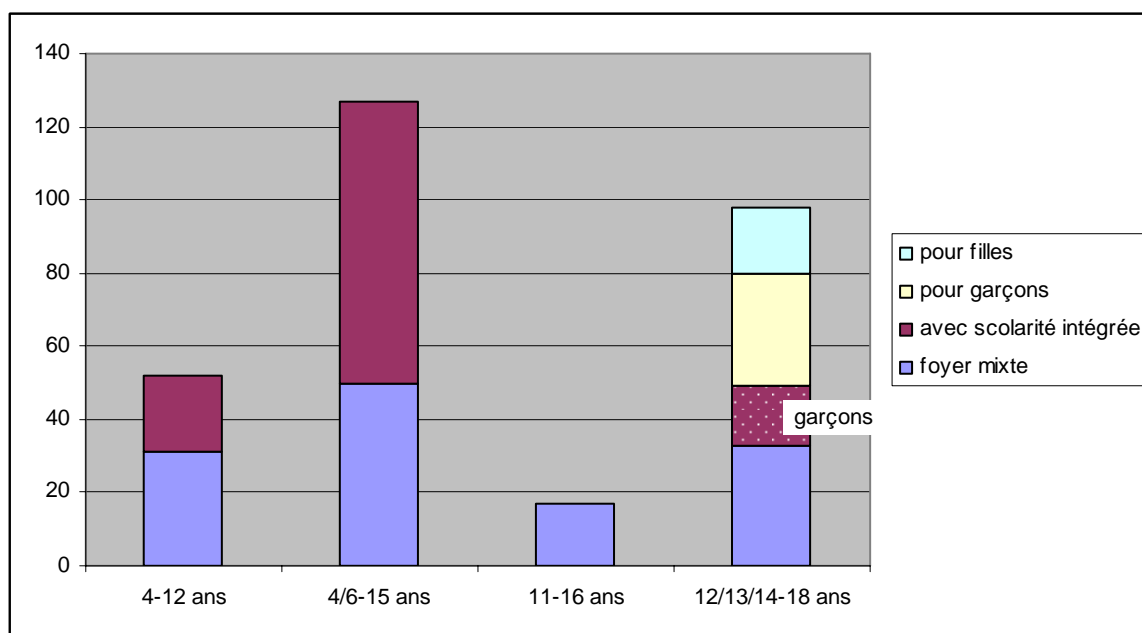
Ces foyers sont principalement sollicités par les services placeurs (SPMi et SMP), suite à un mandat judiciaire ou non. La durée du placement est d'au moins une année. Les placements sous mandat tutélaire sont prévus en principe pour deux ans et ceux sous mandat pénal ont une durée variable définie en fonction du jugement. Au terme du temps prévu, le placement sous mandat peut se poursuivre après évaluation de la situation, le service placeur informant alors le tribunal concerné²⁵.

Foyers avec scolarité intégrée

En 2007-2008, 4 foyers qui sont destinés à des mineurs en âge de scolarité obligatoire offrent un enseignement spécialisé ou ordinaire intégré (appelé aussi foyer avec internat scolaire). Cela représente 98 places (soit la moitié des places offertes dans les foyers pour enfants d'âge scolaire), auxquelles s'ajoutent 16 places dans un foyer dispensant une formation préprofessionnelle pour des garçons adolescents (Chevrens).

Précisons qu'il n'y a qu'un seul foyer avec internat scolaire pour les moins de 15 ans situé dans le canton de Genève (Pierre Grise), les trois autres se trouvant dans les cantons de Vaud et du Valais.

Nombre de places dans les foyers avec hébergement, selon les âges d'admission, le sexe et la prestation « scolarité intégrée », 2007-2008



Sources : SAI, projets pédagogiques des IGE, site intranet IGE.

Foyers sans scolarité intégrée

En 2007-2008, il y a 15 lieux d'accueil pour enfants et adolescents entre 4 et 18 ans (180 places), dont 3 foyers pour garçons (31 places) et 2 pour filles (18 places).

Un foyer de la FOJ, La Ferme, a mené une réflexion sur l'accueil et la qualité de la prise en charge de très jeunes enfants (dès 3 ans). Un accueil dès 2 ans est envisagé, pour lequel une

²⁵ Selon les statistiques de la FOJ, la durée des placements (avec ou sans mandat) dans des foyers pour enfants/préadolescents oscille en moyenne entre 1 an et demi et 2 ans et demi ; dans les foyers pour adolescents, elle est en moyenne de moins d'une année.

demande de reconnaissance est en cours. Elle offre aussi deux placements en urgence, au vu du manque de place au foyer d'urgence de l'Etape. La Ferme a également suivi deux familles, en collaboration avec le SPMi, avec une prise en charge extérieure.

L'accueil de jour dans des ateliers

Les ateliers assurent une occupation à la journée (sans hébergement) pour des adolescents entre 15 et 18 ans et les préparent à une insertion professionnelle future ou à l'entrée dans une formation professionnelle dans le cadre d'un apprentissage. En 2007/2008, il existait 3 structures de type ateliers totalisant 31 places.

Les placements de mineurs dans ces ateliers sont principalement demandés par les services placeurs (SPMi et SMP), ainsi que par le TJ et le TT. D'autres organismes sont amenés à faire des propositions de placement, comme l'enseignement secondaire (CO ou post-obligatoire) ou l'OFPC.

Le placement en détention (la Clairière)

La Clairière, centre éducatif, d'observation et de détention pour adolescents et adolescentes (âgés de 10 à 18 ans), fait partie du Service des établissements de détention dépendant de l'Office pénitentiaire du Département des institutions (DI).

Cet établissement dispose de 30 places réparties en deux secteurs : 14 places pour la détention préventive et 16 places pour l'observation des mineurs en milieu fermé. Il offre, pour les moins de 15 ans, un enseignement scolaire et pour les plus de 15 ans, un appui scolaire.

Face à l'état endémique de surpopulation pénale, La Clairière a été agrandie en 2005, sa capacité d'accueil passant ainsi de 16 à 30 mineurs.

Les placements de mineurs se font uniquement sur mandat judiciaire ordonné par le Tribunal de la Jeunesse.

Le placement dans les familles d'accueil

Le nombre de places d'accueil familial n'est pas stable dans le temps, dans la mesure où il dépend de la disponibilité des familles d'accueil agréées et des possibilités de renouveler régulièrement l'offre d'accueil par de nouvelles candidatures.

A fin décembre 2007, l'ELP recensait 118 enfants placés (dont la grande majorité sur mandat) dans 105 familles d'accueil. Les demandes de placement proviennent des services placeurs, principalement du SPMi.

Lorsqu'un enfant est placé dans une famille d'accueil, il l'est le plus souvent de façon permanente (week-end inclus) et sur le long terme (plus de 1 an) ; par ailleurs, il débute majoritairement à l'âge de la petite enfance (la moitié des enfants placés ont moins de 4 ans à l'arrivée dans la famille d'accueil)²⁶.

Au cours des années, le renouvellement des familles d'accueil est devenu de plus en plus difficile. En 2007, l'ELP constatait encore une diminution du nombre de familles d'accueil avec hébergement (22 dossiers classés sur un total de 129). Par ailleurs, si chaque année des

²⁶ Données pour l'année 2007. Source : ELP, accueil et placement familial.

candidatures pour exercer en qualité de famille d'accueil sont déposées auprès de l'ELP, seul un peu plus d'un quart reçoivent une évaluation favorable.

Parallèlement à cette diminution, le nombre de demandes de placements faites par le SPMI a également baissé durant l'année (passant de 86 à 66), la moitié de ces demandes concernant des enfants de moins de 4 ans. Vu la faible disponibilité de places, seuls 24 enfants ont trouvé dans l'année un lieu de vie stable auprès d'une famille d'accueil.

Précisons que depuis 2004, les familles d'accueil avec hébergement n'assurent plus les placements d'urgence.

Constats sur les prestations offertes et dans le dispositif

- L'accueil d'urgence ne peut être que temporaire et de courte durée, ce qui signifie que les travailleurs sociaux concernés doivent, sans attendre la fin de la période transitoire, rechercher et négocier des solutions pour la suite, au risque, sinon, de provoquer un blocage du dispositif avec la prolongation des placements transitoires. Toutefois, la suite du placement est rendue difficile en raison du manque de places dans un autre foyer d'accueil. Il y a donc obstruction et les foyers d'urgence sont occupés par des « non-urgences ». Ce problème est encore plus crucial pour les petits enfants, puisqu'il n'y a pas de foyer « ordinaire » après *Piccolo* et qu'il manque des familles d'accueil avec hébergement. Ce problème d'obstruction est également observé dans les foyers d'urgence pour jeunes adultes, comme dans les lieux d'hébergement pour femmes, et en particulier pour mères avec enfants (*Foyer Arabelle*, *Au cœur des Grottes*).
- La problématique du placement avec hébergement des nourrissons et petits enfants est relevée depuis plusieurs années : manque de places pour les urgences, absence de foyer d'hébergement sur le long terme, manque de place en accueil familial. Face à la difficulté de développer l'accueil familial avec hébergement, la structure institutionnelle pourrait être une réponse. Toutefois, l'accueil à moyen terme pour les enfants de moins de trois ans dans une structure collective n'est pas, selon l'avis du SMP, à préconiser : le tournus dans les équipes entrave la permanence de la personne de référence, ce qui est sans conteste dommageable à la santé des enfants en bas âge.
- La durée des placements en observation a tendance à dépasser le temps prévu (maximum trois mois), aussi bien dans le cas de mandat civil (placement effectué notamment à l'UEOE) que dans le cas de mandat pénal (placement dans le centre de détention *La Clairière*).
- Concernant l'externalisation du placement (autres cantons romands, hors IGE), il est souvent relevé que si elle concerne relativement peu de jeunes, son coût est non négligeable. Par conséquent, il s'agit de pouvoir offrir sur le territoire genevois des prestations en suffisance et/ou des prestations encore inexistantes.
- Dans les débats autour des prises en charge ambulatoire, apparaît très souvent une confusion entre une prise en charge partielle (PCP), une prise en charge extérieure (PCE), un appui éducatif et l'AEMO avec ou sans mandat.
- Depuis quelques années, le nombre de familles d'accueil avec hébergement diminue, alors même que les prestations qu'elles offrent sont fortement demandées comme complémentaires à l'offre d'accueil institutionnel (en particulier pour les moins de 4 ans).

Le processus de placement

Le terme « placement » désigne tout à la fois :

- un processus qui fait succéder un certain nombre d'opérations débouchant sur le retrait d'un mineur de sa famille : ce processus peut s'enclencher suite à un signalement ou une demande des parties concernées ;
- des mouvements concernant des lieux d'accueil, autrement dit les placements effectués (chapitre 4) ;
- la situation des mineurs dans les foyers ou les familles d'accueil (chapitre 4).

Dans cette partie est présenté le premier aspect, à savoir le processus de placement. Pour cela, il est utile de distinguer deux phases : l'avant-placement et le placement lui-même, phases dans lesquelles interviennent différents acteurs.

Du signalement à l'indication de placement

Les motifs de recours aux services publics, et plus spécifiquement au placement en institution ou en famille d'accueil, sont très divers. Le schéma suivant montre de manière statique²⁷ les différentes voies possibles menant du signalement d'une situation d'un mineur à un placement effectif.

Selon le motif ou l'origine, le signalement d'une situation d'un mineur (pour une prise en charge socio-éducative et/ou un placement) est dirigé vers un service de l'Office de la jeunesse (SPMi et SMP) ou vers un organe judiciaire (TJ et TT pour la section qui s'occupe des mineurs). Par ailleurs, des mineurs ou leurs parents peuvent faire appel directement aux services de l'Etat pour résoudre des problèmes familiaux qu'ils n'arrivent plus à gérer par eux-mêmes.

Selon le contexte dans lequel se trouve le mineur (scolaire, familial, social), certains acteurs sont plus à même d'avoir connaissance et de « détecter » des situations difficiles vécues par un mineur.

Les origines du signalement

Le **milieu scolaire** et/ou de formation joue un rôle non négligeable dans les signalements adressés au SPMi. Ceux-ci proviennent le plus souvent par le biais du SSJ (infirmière scolaire)²⁸ ou du conseiller social au niveau du CO.

De par son contact avec les élèves, notamment lors de visites de santé, d'éducation pour la santé, le **SSJ** joue un rôle essentiel dans la détection de situations d'enfants en grandes difficultés ou en danger, et, selon les cas, procède à un signalement auprès de différents services ou organismes, dont le Service de protection des mineurs.

Contrairement au primaire où l'infirmière a un rôle d'observatrice, le **conseiller social du CO** de par sa fonction et sa formation de travailleur social peut pratiquer, de manière préventive,

²⁷ Ce mode de représentation statique et linéaire n'indique pas les modalités d'interaction entre les différents acteurs pouvant être concernés, ni une temporalité dans le processus. Il ne prétend pas non plus à l'exhaustivité.

²⁸ Concernant l'enseignement primaire, le SPMi intervient aussi « sur demande de l'inspecteur, du corps enseignant, des parents ou d'autres instances » (art. 61, al. 1, Règlement de l'enseignement primaire, C 1 10.21).

une intervention sociale auprès du mineur et de sa famille et ceci, en amont du SPMi²⁹. Ainsi, le travail effectué par le conseiller social en collaboration avec les enseignants et le psychologue peut aboutir au constat du besoin pour le mineur d'une structure d'accueil hors du milieu familial.

En accord avec les parents d'un enfant mineur, le **SMP** fait également des signalements auprès du SMPi pouvant déboucher ou non sur un placement, bien qu'il ait lui-même la compétence pour procéder directement à un placement dans une institution d'éducation spécialisée.

S'agissant des petits **enfants de moins de 5 ans** qui ne sont pas encore scolarisés, le Service éducatif itinérant (SEI) de l'Astural intervient dans les structures d'accueil de la petite enfance (crèches, jardins d'enfants, garderies), tout comme la Guidance infantile (Unité enfants du SPEA). Ces deux services signalent des situations d'enfants souffrant de difficultés sur le plan familial ou social qui aboutissent au SPMi, le plus souvent en passant par le SSJ.

D'autres acteurs du milieu familial ou social du mineur (parenté, médecin, etc.) s'adressent directement au SPMi en cas de besoin, tout comme les services sociaux, hospitaliers ou la police.

Enfin, le **pouvoir judiciaire** (TT, TJ) signale des cas de mineurs pour lesquels il s'agirait d'appliquer une mesure éducative, sans que le SPMi ait forcément connaissance des situations (dossiers non ouverts).

Le juge des enfants rattaché au SPMi peut ordonner des mandats pénaux d'assistance éducative qu'il délègue pour exécution aux professionnels du SPMi. En cas de placement pénal (ou d'emprisonnement), il doit se dessaisir auprès du Tribunal de la jeunesse qui statue et suit ou non la demande du juge des enfants.

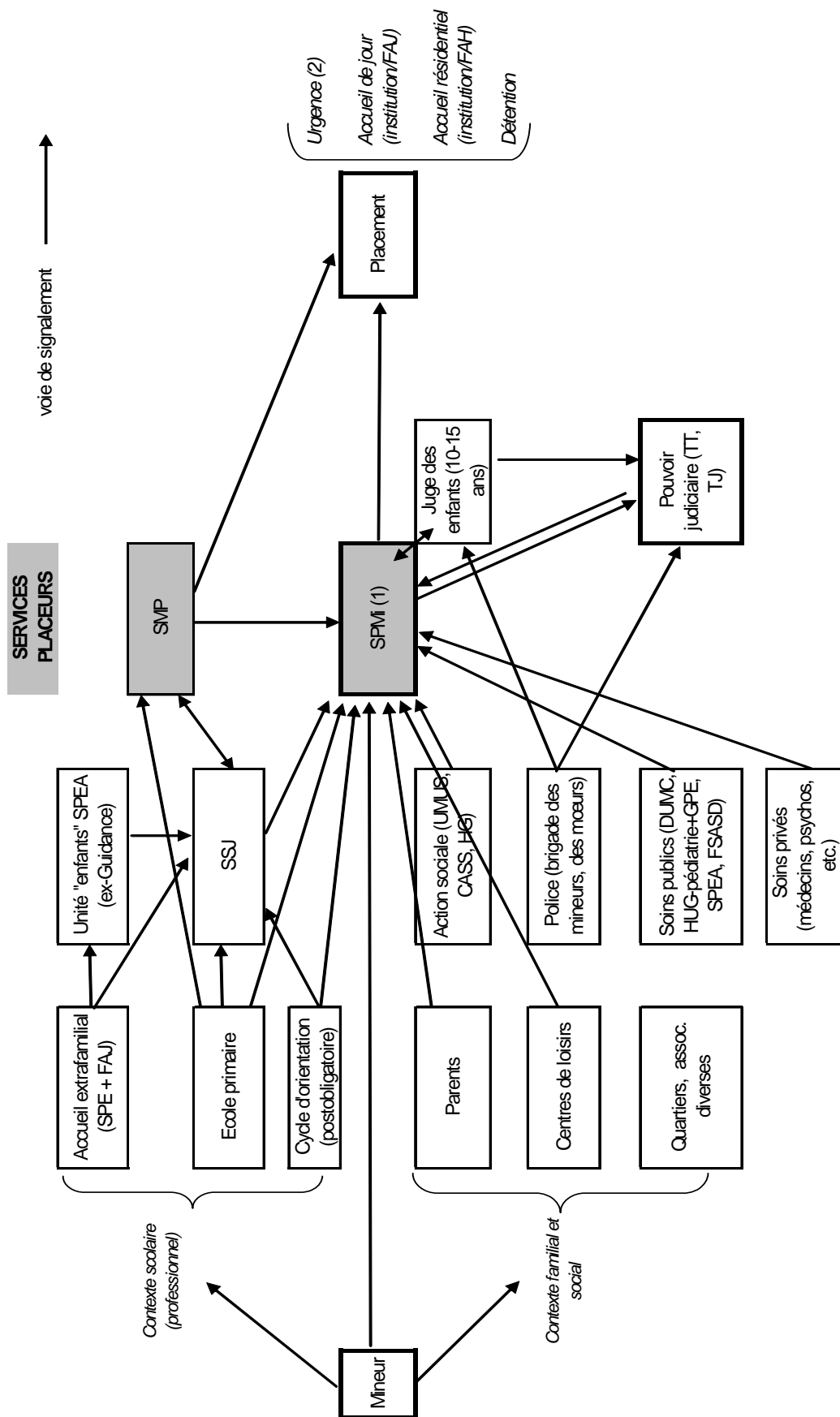
La place centrale du SPMi

Comme le schéma suivant l'indique, l'Office de la jeunesse, en particulier le SPMi, occupe une place centrale dans l'intervention socio-éducative auprès de mineurs en difficulté, qui peut aboutir, si nécessaire, à un placement en institution ou en famille d'accueil, ainsi que dans l'exécution des placements ordonnés par les organes judiciaires.

Après examen de la situation du mineur, le SPMi prend les dispositions qui s'imposent, soit en offrant un appui éducatif, soit en demandant au Tribunal tutélaire de prononcer une mesure adéquate.

²⁹ Intégré dans l'institution scolaire, le conseiller social intervient, dans un souci de prévention et de résolution des problèmes (sociaux, scolaires, personnels et familiaux), à la demande de l'élève, de sa famille, d'un enseignant, de la direction, d'une tierce personne ou d'une autre institution. L'accompagnement se fait dans le cadre scolaire ainsi qu'au domicile des jeunes, dans la rue ou dans les centres de loisirs : <http://www.geneve.ch/co/encadrer/social.html>.

Différentes voies possibles menant d'un signalement à un placement

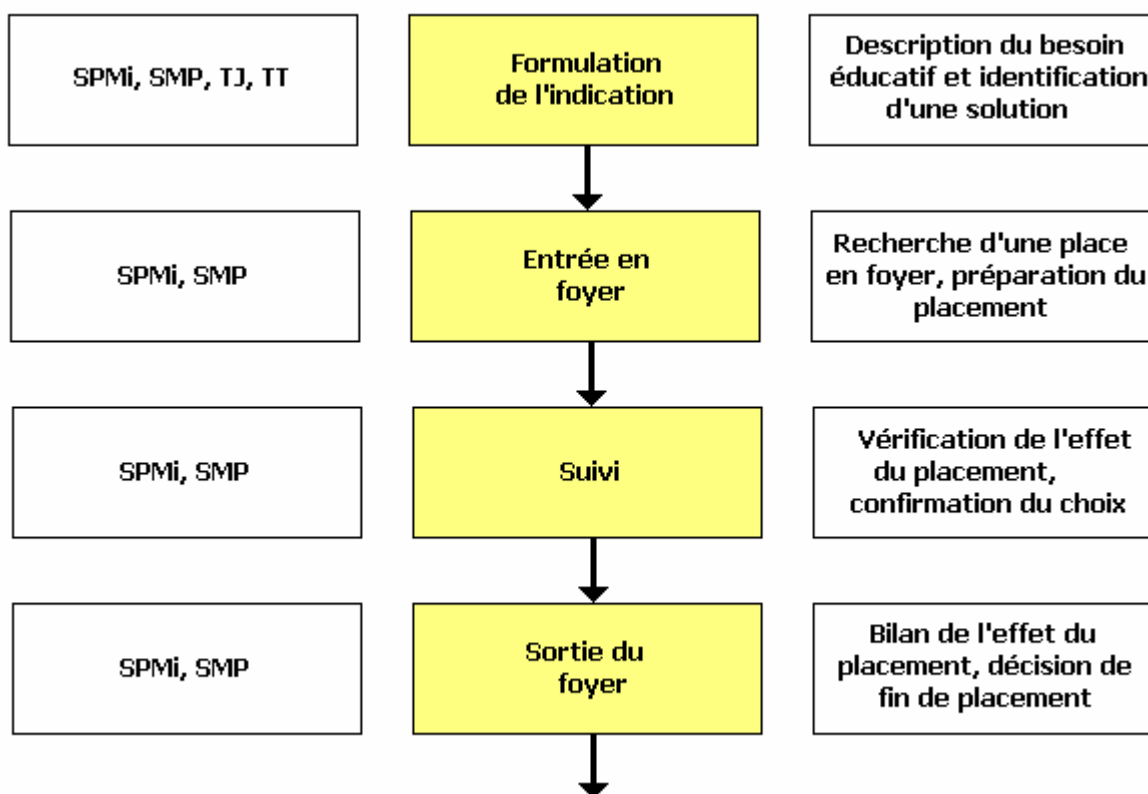


(1) Toute nouvelle demande d'intervention passe par le secteur Accueil et première intervention (API), puis si besoin au secteur Intervention socio-éducative (ISE).
 (2) La voie menant à un accueil d'urgence est souvent écourtée, les foyers d'urgence pouvant être sollicités directement par la Police, l'UMUS, un médecin, etc.

La procédure de placement

Dès qu'il y a intervention des services de l'OJ (SMP, SPMi) ou des organes judiciaires (TT, TJ) en vue d'un placement de mineur dans un lieu d'accueil, on peut identifier quatre moments-clés dans la poursuite du processus de placement. La figure suivante représente les étapes pour un placement en foyer qui sont identiques pour un placement en famille d'accueil.

Déroulement de la procédure de placement dans un foyer



Pour ce qui concerne un placement en IGE, une procédure a été fixée dans un document précisant les rôles et responsabilités des différents intervenants (brochure intitulée *Répartition des compétences et des obligations entre les services placeurs et les institutions genevoises d'éducation spécialisée*). Cette procédure est représentée sous la forme du schéma suivant, selon les étapes importantes du placement. Un schéma identique pour le placement en FAH est fait à partir des informations contenues dans la brochure produite par l'ELP, *Devenir famille d'accueil*.

Précisons que pour l'accueil familial avec hébergement, une phase importante est la préparation du placement avec la famille accueillante qui, pour la réussite du placement, doit être en total accord avec la situation proposée. Sa décision est communiquée suite à une série d'entretiens, lors desquels sont pris en considération les changements qu'entraîne l'arrivée d'un enfant dans la dynamique familiale.

L'indication de placement

L'indication de placement recouvre à la fois le ou les motifs du placement et les modalités de la prise en charge proposée. Cette indication est formulée par un professionnel du service placeur (assistant social) ou un juge, après une expertise réunissant l'ensemble des personnes

concernées. L'indication de placement est formalisée dans un document, appelé aussi feuille de route, et est avalisée par la hiérarchie selon des procédures propres à chaque service.

L'admission dans un lieu d'accueil

Pour la recherche d'une place **en institution**, l'assistant social du service placeur peut se référer au site internet annonçant les places disponibles dans les foyers (mise en place depuis novembre 2007). Dès que le service placeur a trouvé un lieu pouvant convenir, il lui envoie le document contenant les indications de placement. Si le foyer accepte d'entrer en matière, il rencontre le service placeur pour une présentation de la situation du mineur, puis il organise des entrevues avec le jeune et ses parents, afin de s'assurer que le mineur s'insérera dans le groupe accueilli dans le foyer et qu'il est prêt à accepter le placement, à défaut d'un plein accord.

La procédure d'admission se clôt sur une convention de placement (sans mandat) ou un document de placement (mandat), ainsi que sur un document précisant les rôles et responsabilités de chaque partie.

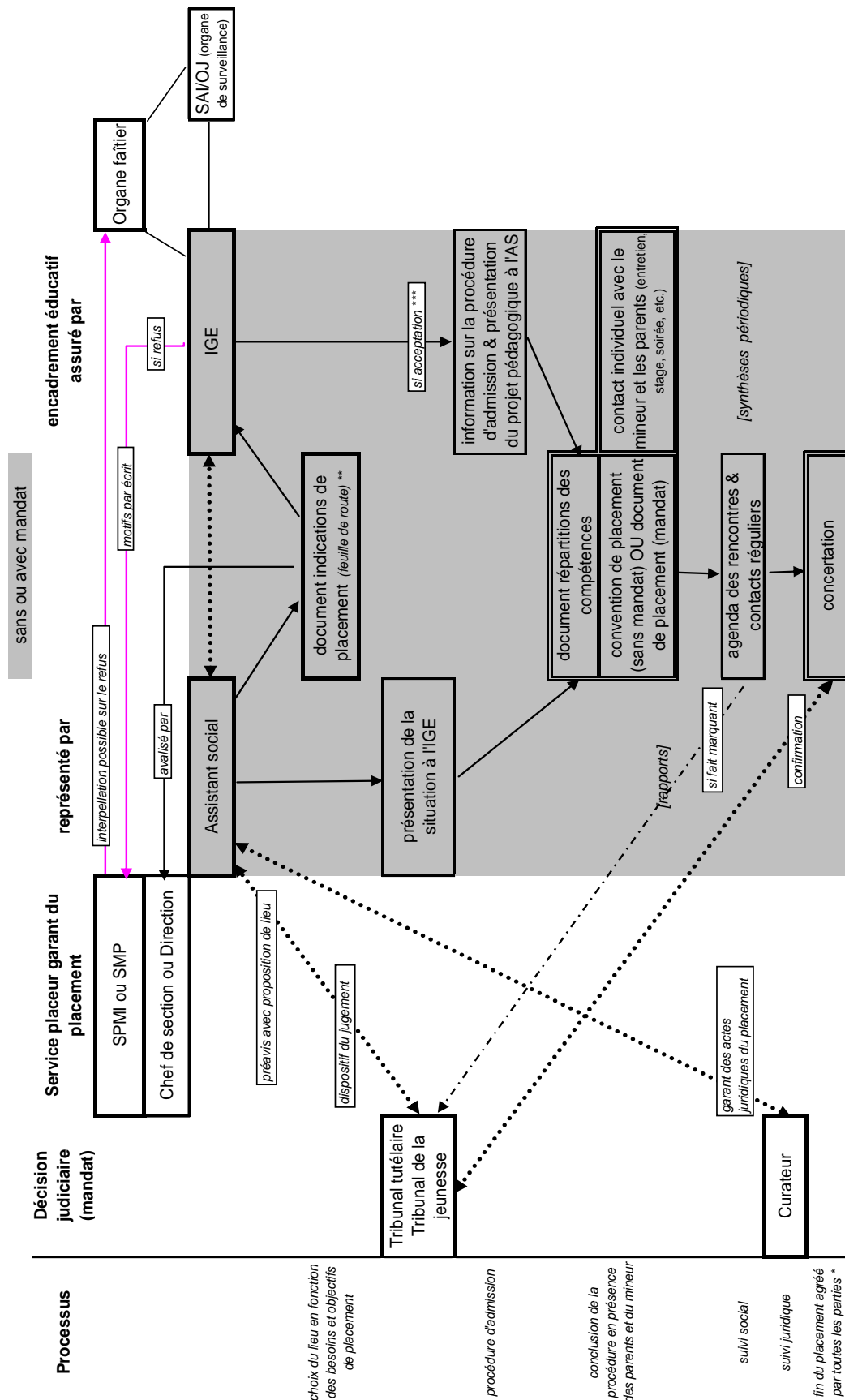
Pour le **placement familial**, la procédure est assez similaire, sauf sur deux points : le service placeur délègue à l'ELP la recherche d'une place dans une famille d'accueil ; l'acceptation définitive de recevoir un enfant par la famille d'accueil se fait après une rencontre avec les parents de l'enfant à accueillir, en présence d'un assistant social de l'ELP. A ce stade, la famille d'accueil peut encore refuser. La procédure se clôt sur une convention de placement familial.

Dans le cas d'une **mesure judiciaire**, le TT ou le TJ s'assurent en principe qu'une place dans un lieu d'accueil est libre avant de prononcer l'avis de placement. Pour cela, ils remettent un dispositif du jugement au service placeur qui cherche alors un lieu d'accueil et qui remet en retour un préavis avec une proposition de lieu. Le placement ordonné ne peut faire l'objet d'un refus de la part de l'IGE.

Dans le cas d'un **placement d'urgence**, les indications de placement sont données oralement, puis confirmées par écrit si le placement se prolonge au-delà d'un mois.

Processus de placement dans les institutions genevoises d'éducation spécialisée

Source : DGOJ (2007). Répartition des compétences et des obligations entre les services placeurs et les institutions genevoises d'éducation spécialisée



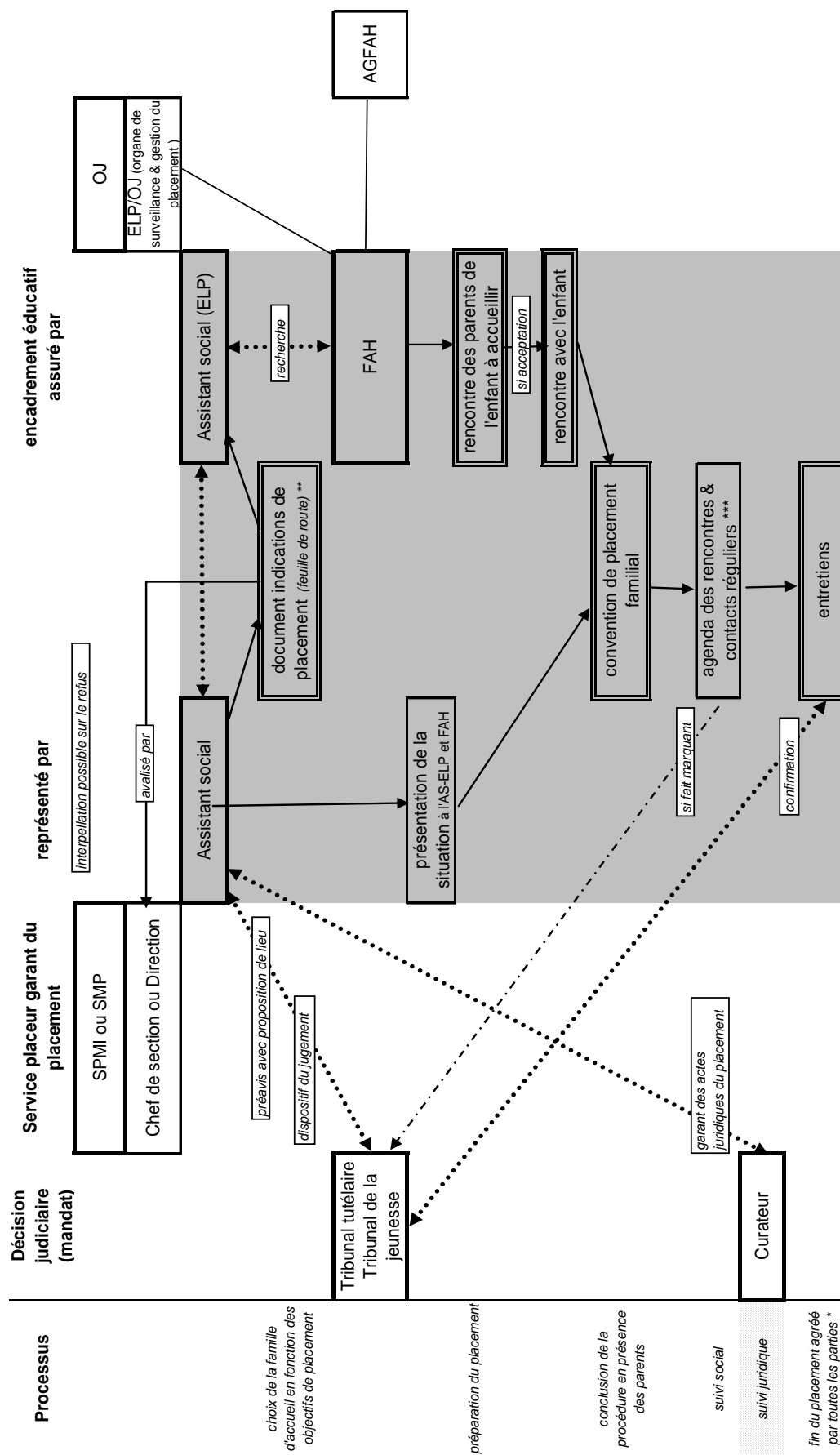
(*) Le placement ordonné est prévu en principe sur deux ans. Si au terme du mandat, le service placeur évalue qu'il faut poursuivre le placement, il en informe le TJ ou le TT qui prend acte de la décision. Pour les éventuelles exclusions, avertissement préalable par écrit (si possible 5 jours à l'avance au minimum, sauf urgence) de l'IGE à l'assistant social, voire à l'autorité judiciaire.

(**) Pour le placement d'urgence, les indications de placement données oralement, puis confirmées par écrit si le placement se prolonge au-delà d'un mois.

(***) Le placement ordonné (mandat) ne peut faire l'objet d'un refus de la part des IGE.

Processus de placement dans les familles d'accueil avec hébergement

Source : ELP (2007). Devenir famille d'accueil



(*) Officiellement, tous les placements se terminent à la majorité de l'enfant accueilli.
 (***) Élaboré avec les parents. Différentes modalités de placement : permanent avec ou sans week-end, week-ends et vacances, dépannage ; durée à court terme (moins de 3 mois), à moyen terme (3 à 12 mois) ou à long terme (1 an ou plus). [Depuis 2004, il n'y a plus de placement d'urgence]
 (***) Dans le mois qui suit l'arrivée de l'enfant en présence du service placeur ; puis dans les trois mois, avec tous les partenaires ; enfin fixation du rythme des entretiens (1 à 2 entretiens-bilans par an)

Le suivi du placement

Pour le suivi du placement, les différentes parties se réfèrent à l'agenda des rencontres et des contacts réguliers qui a été élaboré à la fin de la procédure d'admission.

Des rapports réguliers sont établis par le foyer et par l'assistant social du service placeur, rapports qui décrivent les progrès réalisés et confirment ou non la mesure décidée initialement. De même pour un placement dans une famille d'accueil, des entretiens périodiques et rapports permettent de faire un bilan du placement.

Le suivi social du mineur peut se doubler d'un suivi juridique, si une curatelle a été ordonnée.

Si un fait marquant devait surgir, ayant des conséquences importantes sur la situation du mineur (p. ex. fugue), le service placeur, et les tribunaux dans le cas d'un placement judiciaire, devraient en être rapidement informés.

La fin de placement

Les placements définis comme des appuis temporaires à la famille sont de courte ou de moyenne durée, contrairement à des placements qui apparaissent d'emblée comme substitution à une famille en grande difficulté, et se poursuivent généralement jusqu'à la majorité du mineur.

Les placements ordonnés sont prévus en principe pour deux ans. Si au terme du mandat, le service placeur évalue qu'il faut poursuivre, il en informe le tribunal concerné qui prend acte de la décision. Seul le tribunal a l'autorité de lever la mesure de placement ou de modifier le lieu de placement. Par conséquent, la fin d'un placement sous mandat ne peut donc être décidée par le foyer.

Les critères d'un placement réussi et, a contrario, d'une poursuite du placement dépendent de l'indication de départ et sont évalués en fonction de l'évolution de la situation du mineur.

On peut distinguer deux types de fin de placement :

- après un placement réussi et une décision agréée par toutes les parties ; les objectifs sont atteints et les conditions d'un retour dans la famille d'origine sont remplies ;
- après l'atteinte de la majorité, dans les cas de placements civils et plus généralement quand il n'y a pas de décision pénale, le placement prend fin dès le moment où le jeune est censé se prendre en charge par lui-même.

Dans le cas d'une exclusion du mineur, le foyer avertit par écrit le service placeur, voire l'autorité judiciaire, si possible cinq jours à l'avance au minimum.

Constats autour du processus de placement

- La perception de la pertinence d'un placement peut varier selon les acteurs (sensibilité et valeurs personnelles), leurs lieux d'insertion (social, éducatif, santé, judiciaire, médical, scolaire, etc.) et leur culture professionnelle (valeurs et normes) : à quels critères se réfère-t-on pour juger d'une situation ? En fonction d'un contexte déterminé, par rapport à une norme ou encore selon les possibilités alternatives (au moins pour les cas les moins graves, quand il n'y a pas de « clause péril » ou de mandat judiciaire) ?
- La procédure de négociation pour l'obtention d'une place dans un foyer implique de la part des travailleurs sociaux des services placeurs une bonne connaissance des spécificités pédagogiques des institutions d'éducation et un travail de préparation de l'admission adéquat.
- Le processus de placement, et en particulier l'entrée dans un foyer, est complexifiée par la procédure propre à chaque institution lors de l'admission, qui fixe, selon les cas, différentes entrevues avec le jeune et ses parents, pour s'assurer que le mineur s'insérera dans le groupe accueilli dans le foyer.
- L'accord du mineur avec le placement est parfois demandé, comme condition d'admission, ce qui pose la question de l'articulation des projets des foyers avec les besoins de la population de mineurs à placer.
- Il arrive que les IGE refusent d'entrer en matière sur un placement, pour des raisons pédagogiques ; ce que déplorent souvent les travailleurs sociaux des services placeurs et ce qui peut les inciter à adopter des stratégies pour éviter les refus, en adaptant les indications de placement en conséquence.
- Dans les placements avec mandat, seule l'autorité compétente (les tribunaux) peut lever la mesure ou modifier le lieu de placement. Dans ce cas, le foyer ne peut plus décider de mettre fin au placement et, par exemple, de renvoyer le jeune chez ses parents. Si la situation est devenue ingérable avec un jeune, un déplacement dans un autre lieu peut être envisagé, mais le manque de possibilités de placement se pose alors ; par ailleurs, les foyers n'ont pas les moyens d'appliquer des sanctions disciplinaires.
- Dans le processus de placement et tel qu'il ressort dans la brochure clarifiant la répartition des compétences et des obligations des parties prenantes, il n'y a pas une identification d'une fonction (et donc d'une personne telle qu'un éducateur-référent) au sein des IGE qui se trouve en vis-à-vis d'assistant social du service placeur.
- Dans la procédure d'admission en famille d'accueil avec hébergement, l'ELP assure un rôle de coordinateur et d'accompagnement des familles jusqu'à l'admission de l'enfant, puis par la suite intervient si besoin à la demande de la famille d'accueil.

Chapitre 3 : Contexte de l'éducation spécialisée à Genève

Ce chapitre donne un bref aperçu des évolutions récentes du contexte de l'éducation spécialisée dans le canton de Genève, en termes d'enjeux et de problématiques soulevés par des acteurs-clés (relevés dans la consultation de documents et rapports, et lors d'entretiens). Ces constats rejoignent par ailleurs des tendances générales observables dans d'autres contextes. Ce sont autant de paramètres à prendre en compte, car ils influencent notablement les représentations et les pratiques à l'égard de la protection des mineurs et de leur prise en charge socio-éducative.

Le contexte social

De nombreuses études (sociologiques et juridiques, entre autres) mettent en perspective des changements sociaux importants qui ont lieu depuis quelques années et qui interfèrent d'une manière plus ou moins directe et plus ou moins forte sur les situations de vie des enfants et des adolescents. Les constats des différents acteurs du secteur de l'éducation spécialisée, que l'on a pu relever dans des documents ou à travers leurs discours, corroborent ces analyses plus générales³⁰.

La précarité économique et ses effets

Tout d'abord, on mentionne les facteurs de risque, en particulier leur cumul, relatifs aux problématiques sociales et économiques : la dégradation de la situation économique et donc de l'emploi, la précarité, la migration et la difficile insertion de certaines catégories de population.

Par ailleurs, des effets conjoints liés aux changements au sein de l'institution famille, comme la monoparentalité ou le divorce, nécessitant une plus grande intervention étatique en termes d'assistance sociale.

Tous ces effets cumulés peuvent engendrer chez des individus une fragilité au niveau de la santé physique, mentale, psychique, fragilité pouvant aller, dans le cas des parents ayant à charge des enfants, à la négligence, voire à la maltraitance.

Un cumul de problématiques et une plus grande fragilité des familles

La population en difficulté est plus rapidement marginalisée. Les structures sociales sont plus sélectives et réclament plus d'exigences pour participer à la vie sociale et professionnelle. Les situations sont jugées plus complexes qu'autrefois : il semble y avoir une augmentation des

³⁰ Voir notamment : CEPP (2004) ; Evaluanda (2002). Informations sociales (2007).

familles avec des problèmes multiples (économiques, psychologiques, toxico-dépendances, etc.) pouvant avoir des conséquences sur l'équilibre de vie des enfants³¹.

Sur les dix dernières années, les professionnels du secteur socio-éducatif ont également remarqué une augmentation des négligences (soins, hygiène, disponibilité) et notamment des carences éducatives (par exemple, absence de limites et de cadre) envers les enfants, surtout chez les jeunes parents polytoxicomanes, et constatent que de nombreux parents sont dépassés face à l'éducation de leurs propres enfants. Les tribunaux (pénal et civil) font le même constat lors des jugements de mineurs : les enfants ont souvent été en manque de limites dû aux carences parentales et ont reçu une éducation déficiente de la part de leurs parents.

Par ailleurs, on observe un « rajeunissement » des élèves en grande difficulté au niveau du Cycle d'orientation³², ainsi qu'une augmentation des jeunes en difficultés d'intégration professionnelle à la sortie de la scolarité obligatoire. Le milieu judiciaire constate également que si l'addiction chez les jeunes pose problème, c'est surtout et avant tout le désœuvrement qui les empêche de s'inscrire dans un projet de vie structuré.

Parallèlement à cette évolution, le dépistage et la lecture des problématiques sont plus performants que par le passé. Certains comportements, pas ou peu connus, voire banalisés il y a quelques années, sont au devant de la scène aujourd'hui (par exemple maltraitances, abus, multiples facettes de dysfonctionnement psychologiques ou psychiques).

Une implication plus importante de l'Etat dans la sphère familiale

La plus grande fragilité de certaines familles entraîne une plus grande intervention de l'Etat, par le biais de l'assistance sociale et/ou éducative. Que ce soit pour un divorce ou pour une problématique plus lourde, il y a intervention de la justice (ou des services sociaux) dans la vie des familles et comme le précise Brisset, cette intervention, « jadis vécue comme un fait d'exception, est désormais intégrée comme un élément relativement habituel de l'environnement social »³³.

Elle ajoute que cette évolution mérite une plus grande attention et, outre des moyens et du temps en suffisance pour traiter les situations, une formation appropriée des professionnels de l'action socio-éducative comme des magistrats s'impose pour jouer un rôle de pacification dans les conflits de l'intime.

Dans le même temps, un mouvement s'opère depuis quelques années quant à la représentation des familles aux prises avec des difficultés. Il s'agit moins de stigmatiser les personnes (par exemple, parents défaillants) et de répondre à une demande d'assistance que de renforcer leurs compétences sociales et parentales.

Des seuils de tolérance moins élevés de part et d'autre

Dans le cadre de la protection de l'enfant, victime ou en danger, tant la justice que les services sociaux interviennent en maintenant l'enfant dans sa famille ou en le plaçant dans une famille d'accueil ou dans une institution. Mais comme le fait remarquer Brisset, « certains mineurs et

³¹ Foyer Arabelle constate d'année en année une plus grande vulnérabilité des femmes seules avec enfants (précarité, complexité des situations), nécessitant un encadrement et un soutien dans une durée plus importante.

³² Voir à ce propos Lurin, J., Pecorini, M., Pillet, M. (2007). Les élèves en grande difficulté de comportement au Cycle d'orientation : étude d'impact du dispositif « classe relais externe » - Année scolaire 2005/2006. Genève : Service de la recherche en éducation.

³³ Brisset, C., « La place de l'enfant dans le système de protection », in : Informations sociales (2007), p. 125.

certaines familles vivent ces interventions, évidemment destinées à protéger les enfants, comme d'intolérables intrusions dans leur vie, ou bien comme motivées par des raisons purement économiques [on place les enfants pauvres] [...] Ou bien encore, le placement paraît commandé par une vision stéréotypée de la famille... » Dans ce cadre, elle relève parfois « une absence d'écoute, une insuffisance d'empathie et même parfois une vision arbitraire et sans nuances de ce que 'doivent' être des relations familiales » de la part des services concernés. S'il y a plainte d'un parent, elle porte davantage sur une incompréhension de la mesure que sur son bien-fondé³⁴.

Par ailleurs, une sensibilité sociale plus forte à l'égard de la maltraitance et de la violence est devenue très palpable depuis quelques années, notamment en lien avec des affaires de maltraitance à l'égard d'enfants, relayées largement par les médias. Le seuil de tolérance de la société s'étant abaissé au cours du temps, le travail des professionnels dans le champ du social et de l'éducation s'en voit complexifié. Cela se traduit notamment par une volonté du risque zéro qui fait pression sur les services sociaux et par ricochet, sur le travailleur social qui se trouve confronté à d'autres exigences dans les actes relationnels et administratifs.

L'impact sur le champ professionnel

Ces changements sociaux ont inmanquablement un impact sur le travail des professionnels lors de la prise en charge et le suivi des enfants.

Les professionnels se trouvent ainsi en présence d'individus ou de familles avec des problématiques multiples : précarité économique, toxicomanie, fragilité psychiatrique ou psychologique, violence, etc., qui ont des effets sur la capacité de ces familles à assumer les soins et l'éducation de leurs enfants. Les professionnels du terrain disent être sensibles à la « pression » budgétaire et politique, mais également à la « pression » de la clientèle (enfants, et parents).

Pour les institutions d'éducation spécialisée

De fait, le métier d'éducateur s'est complexifié (cf. encadré). Les repères et les valeurs sociétales sont plus difficiles à percevoir et à intégrer qu'autrefois et les symboles de l'autorité sont en crise. Les institutions d'éducation spécialisée sont directement confrontées, à travers la population qu'elles accueillent, aux phénomènes de société difficiles à contenir comme la violence, la transgression des règles, les incivilités. Si elles doivent assurer un pouvoir, une autorité et certaines valeurs, elles se trouvent néanmoins face à des situations dans lesquelles il y a tentative de prises de pouvoir de la part de jeunes, en particulier chez les filles, ce qui entraîne notamment un sentiment d'échec et d'impuissance face à une augmentation d'une certaine violence.

La démarche (complexe) des institutions à intégrer dans leur travail socio-éducatif des situations de mineurs de plus en plus difficiles, ainsi que les aménagements organisationnels en cours et à venir dans le secteur de l'éducation spécialisée, ont inévitablement un impact sur le personnel éducatif. Dans le rapport d'activité de la FOJ³⁵, on mentionne les difficultés liées à ces changements de contexte et on relève avec inquiétude une augmentation du taux d'absentéisme du personnel éducatif depuis les trois dernières années.

Certes, les institutions d'éducation spécialisée s'organisent de telle sorte que les nouvelles problématiques auxquelles elles sont confrontées soient incluses dans leur projet institutionnel

³⁴ Ibidem, p. 124-125.

³⁵ Rapport d'activité 2006, FOJ.

en termes de réflexion, de formation et de mise en œuvre de la prise en charge. L'adaptation de leur projet socio-éducatif à la réalité des usagers inclut également de miser sur un accompagnement à la parentalité, dans le sens de responsabiliser les parents dans leur rôle et de les impliquer davantage dans le projet éducatif, ce qui sous-tend une synergie plus importante entre institution d'éducation spécialisée et services placeurs.

Pour le Service de protection des mineurs

Selon la direction du SPMi, le type de soutien et d'accompagnement éducatif offert jusqu'alors ne semble plus vraiment adapté aux problématiques à traiter et aux types de population nécessitant une intervention socio-éducative. Les travailleurs sociaux se voient ainsi contraints d'adapter ou de changer leurs pratiques professionnelles et leurs outils. Par ailleurs, ils seront sans doute amenés à pratiquer davantage d'interventions plus immédiates et plus contraignantes (au nom de la protection de l'enfance et compte tenu du seuil de tolérance), tout en devant maintenir la dimension de soutien et d'accompagnement à la parentalité.

Dans cette adaptation, une compréhension plus large des nouvelles problématiques vécues par les usagers les conduit à des échanges entre professionnels, dans le cadre d'actions de formation par exemple, ou à des clarifications des rôles et de collaborations entre différents services, dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP) relatives à la maltraitance par exemple³⁶.

Encadré : Quelques aspects de l'évolution du métier d'éducateur social³⁷

A la lecture des projets pédagogiques des institutions et des rapports d'activités des organes faïtiers, on relève des réflexions relatives à l'évolution du métier d'éducateur.

Est évoquée la nécessité d'une remise en question constante du travail éducatif et d'un ajustement permanent dans la prise en charge des mineurs qui leur sont confiés. Pour certains, la personnalité de l'éducateur étant son propre outil, le développement personnel prend donc toute son importance, ainsi que l'autoévaluation de ses compétences en matière de savoir-être et savoir-faire. Un travail continu sur les outils d'intervention est aussi nécessaire.

Les institutions encouragent la formation continue chez les éducateurs, qu'elle soit individuelle ou collective. Elles offrent des supervisions personnelles et/ou d'équipe, de manière fixe en général, faisant le plus souvent appel à des intervenants extérieurs (psychothérapeutes, pédagogues, etc.) et organisent des journées de réflexion sur le fonctionnement institutionnel.

Le travail éducatif est un travail de généraliste qui s'exerce le plus souvent dans des équipes pluridisciplinaires, afin de répondre au mieux aux problématiques des enfants et aux demandes des familles.

La référence théorique du travail des éducateurs en institution, propre à leur formation de base, est principalement l'approche systémique, à laquelle se joignent d'autres références – psycho-dynamique, modèle cognitivo-comportementaliste, débriefing, théorie de l'attachement, etc.

Un principe qui soutient l'action des éducateurs (mais également des travailleurs sociaux en général) est la volonté de maintenir le lien avec la famille (éviter une rupture avec l'enfant, soutenir les parents dans leur rôle et leur faire prendre conscience de leurs responsabilités), ce qui implique des interventions au niveau de la famille permettant de restaurer les liens familiaux. Ce principe s'appuie en partie sur le postulat que les individus sont détenteurs de leurs propres réponses.

³⁶ CEPP (2004).

³⁷ L'appellation de ce métier, et donc de la filière de formation, a également évolué. Depuis quelques années, il s'agit d'éducateur social et non plus d'éducateur spécialisé.

Un autre principe affirmé dans le milieu professionnel est que sortir un enfant de son milieu familial est presque toujours vécu comme une rupture, une cassure de l'identité familiale, comme une perte, une souffrance et un traumatisme pour l'enfant. Le placement peut être ressenti par les parents, déjà fragilisés, non comme une aide mais comme une sanction injuste et provoquer un grand sentiment de culpabilité. Par conséquent, il s'agit de les soutenir contre le sentiment de dévalorisation et d'exclusion et de rechercher avec eux un lien, un accord minimum.

Comme les équipes sont amenées à travailler avec des familles dites « volontaires » et des familles « sous mandat » contraintes et obligées de collaborer, les stratégies et les objectifs de prise en charge varieront dès lors d'une situation à l'autre. Ceci montre toutes les difficultés et subtilités du travail avec les familles, en particulier lorsqu'il s'agit de prise en charge de très jeunes enfants.

Le contexte juridique

Les systèmes juridiques (civil ou pénal) anticipent ou s'adaptent aux évolutions sociales. « Les pays occidentaux ont connu de multiples réformes de leur système pénal au cours des dernières décennies [...], réformes qui influencent la façon dont nos sociétés perçoivent le crime et prennent en charge les personnes délinquantes ou déviantes »³⁸. En Suisse, la récente modification au niveau fédéral de la loi sur les mineurs a impliqué une adaptation des droits cantonaux en la matière. Par ailleurs, des modifications dans la législation relative à la protection des mineurs vont avoir lieu.

Une délinquance plus précoce

Au niveau des pays de l'OCDE, il est observé une augmentation importante des faits de délinquance, et notamment des infractions contre les personnes, phénomène qui appelle une réaction forte des pouvoirs publics³⁹.

Concernant la délinquance juvénile, on observe à Genève, comme dans les autres cantons romands, une augmentation sensible du nombre de mineurs (15 ans et plus) *dénoncés* et condamnés par les instances des mineurs durant les dix dernières années. Il y a également une transformation du genre des infractions commises par les mineurs, soit une hausse des infractions contre l'intégrité corporelle et contre la législation sur les stupéfiants⁴⁰.

Pour certains auteurs, cette évolution de la délinquance juvénile doit être nuancée. En effet, la violence juvénile est essentiellement commise dans l'espace public et est donc la plus visible. Par ailleurs, comme le souligne Brisset pour la situation française, « la délinquance des jeunes, toutes choses égales par ailleurs, est aussi nettement plus sanctionnée que celle que commettent leurs aînés ». Cet auteur relève également un recours grandissant à la prison préventive qui « s'explique notamment par la difficulté des juges des enfants à trouver des places d'accueil en milieu ouvert mais aussi par la longueur des délais de jugement [plusieurs mois]. »⁴¹

³⁸ Centre d'analyse stratégique (2008). « Quelles évolutions des politiques de traitement du crime à l'ère de la 'nouvelle pénologie', in : *La Note de veille*, n° 106, juillet 2008. <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille106.pdf>.

³⁹ Centre d'analyse stratégique (2008), op. cit.

⁴⁰ Zermatten, J. (2004). Voir également en annexe 8 un tableau comparatif, ainsi que le genre d'infractions commises.

⁴¹ Brisset, C., in : *Informations sociales* (2007), op. cit., p. 126-127.

Néanmoins, que la violence augmente réellement ou qu'elle soit le fait d'une plus grande vigilance à la dénonciation, elle inquiète fortement, car l'âge des auteurs des délits est de plus en plus précoce.

A Genève, le SPMi n'a pas l'impression que la délinquance augmente, mais que la nature des délits change, et que les auteurs des actes délinquants sont des jeunes à peine pubères qui commencent à commettre des actes d'ordre sexuel contraignants.

A La Clairière, centre de détention, il est observé une diminution de l'âge des mineurs incarcérés (couramment, entre 5 et 10 mineurs de moins de 15 ans) et une forte augmentation de la violence au sein de l'institution depuis environ 5 ans⁴².

Les juges du Tribunal de la jeunesse voient aussi arriver de plus en plus souvent des jeunes de 15-16 ans pris dans une spirale de violence, d'addictions (alcool, cannabis), voire avec des troubles psychiques.

Les mesures de protection de l'enfant

Le Code civil prévoit des mesures de protection de l'enfant, ordonnées par le Tribunal tutélaire, dont l'application suit le principe de gradation (chapitre 2). Les mesures d'assistance éducative dominent très largement les autres instruments plus coercitifs de protection de l'enfant, et le retrait de l'autorité parentale reste très rare.

A partir du moment où la protection des mineurs s'est orientée pour l'essentiel vers les mesures d'assistance éducative, le champ de tension découlant de la recherche d'un équilibre entre la sauvegarde du bien de l'enfant et le respect des prérogatives parentales s'est inscrit sur une toile de fond dont le décryptage est de plus en plus délicat. Le travail du professionnel est étroitement dépendant de la qualité de la relation établie avec le parent : comment définir les pourtours du bien de l'enfant en fonction du contexte et fixer le seuil à partir duquel le mode d'encadrement suscite une inquiétude aboutissant à des mesures plus contraignantes⁴³.

La révision du droit de la tutelle attendue pour 2011-2012 prévoit que dorénavant le mandataire tutélaire devra être personnellement en charge du dossier du mineur. Actuellement, à Genève, le dossier est confié à un assistant social du SPMi, mais pour l'autorité compétente (le Tribunal tutélaire), l'interlocuteur est le titulaire du mandat, soit un juriste. Avec le nouveau droit de la tutelle, ce système de délégation au SPMi ne pourra plus exister.

Un autre volet de la protection de l'enfant concerne les garanties des conditions d'accueil de toute forme de prise en charge de l'enfant hors de son milieu familial (art. 316, al. 1 CC, en annexe 4, et Ordonnance sur le placement d'enfants, 1977). C'est un domaine pour l'instant qui n'a pas subi de changement particulier ces dernières années. Toutefois, avec la médiatisation de quelques cas de maltraitance, notamment dans le cadre de l'accueil familial (à la journée ou avec hébergement), les services concernés par la surveillance des lieux d'accueil sont amenés à porter une vigilance plus grande lors de la délivrance d'autorisation d'accueillir et lors du suivi des familles d'accueil.

Par ailleurs, au niveau fédéral, les résultats d'une consultation sur l'Ordonnance sur le placement d'enfants vont dans le sens d'une révision de cette ordonnance, afin de professionnaliser et garantir la qualité des soins, de l'éducation et de la formation prodigués aux enfants placés⁴⁴.

⁴² Concept de La Clairière, 2007, p 32.

⁴³ Stettler (2004), p. 11-12.

⁴⁴ Voir http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/dokumentation/medieninformatioen/2008/ref_2008-01-16.html.

Le nouveau droit pénal des mineurs (DPMi)

Depuis le 1^{er} janvier 2007, le droit pénal des mineurs suisse est réglementé dans une loi spéciale (loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs, DPMi, extrait en annexe 4) et ne fait plus partie du Code pénal suisse (CP). Une loi de procédure unifiée au niveau suisse va entrer en vigueur en 2010, qui viendra s'adjoindre à cette nouvelle loi.

Le nouveau DPMi s'applique aux mineurs âgés de 10 à 18 ans et toutes les mesures de protection prennent fin au plus tard lorsqu'ils atteignent l'âge de 22 ans.

Les effets de cette nouvelle loi⁴⁵ sont doubles : d'un côté, un renforcement des peines, en raison du changement de la nature des délits (d'un an à quatre ans de détention) ; d'un autre côté, l'accent est mis sur des mandats d'éducation, ainsi que sur la médiation.

Selon les principes directeurs du DPMi (art. 2), la protection et l'éducation dominent toutefois dans le prononcé et l'exécution de la sanction, et un accent est mis sur les besoins éducatifs et la réinsertion sociale. Une attention particulière doit être portée sur les conditions de vie et l'environnement familial, ainsi que sur le développement personnel.

Une assistance personnelle (art. 13) difficilement applicable à Genève

Le principe de gradation des mesures de protection est toujours appliqué, allant de la surveillance au placement, voire la détention, avec la possibilité de cumul des mesures (art. 12, 13, 15, al. 1).

Art. 12 : Surveillance

Si l'autorité parentale est en mesure d'assurer au mineur une prise en charge éducative et thérapeutique, un droit de regard et d'information est délégué et assuré par une personne ou un service (pour Genève, le SPMi). Cela présuppose une collaboration avec les parents.

Cette mesure est plus ou moins équivalente à celle prévue dans l'ancien droit pénal des mineurs, alors nommée « assistance éducative ». Elle est massivement appliquée, mais le SPMi semble manquer de moyens pour intervenir efficacement, surtout au début de la prise en charge, en raison du nombre trop importants de dossiers par assistant social (sont consacrées en moyenne trois heures par mois par mineur ou famille).

Art. 13 : Assistance personnelle

Si la surveillance ne suffit pas, une personne est désignée pour seconder les parents dans leur tâche éducative et pour apporter une assistance personnelle au mineur. Cette mesure est beaucoup plus cadrante et est censée apporter un soutien éducatif beaucoup plus intensif.

En conférant cette assistance personnelle à une personne (l'autorité de jugement désignant une personne à même de seconder les parents), le législateur a marqué sa volonté de créer un lien étroit et personnalisé entre la personne désignée et le jeune, puisqu'il s'agit d'aider ce dernier à prendre conscience de ses dysfonctionnement et ceci, en lien avec sa famille puisque la collaboration des parents est exigée.

Dès la mise en vigueur du nouveau DPMi, les magistrats genevois ont pu très difficilement appliquer cette mesure de protection qu'ils jugent plus efficace que le placement pour certains jeunes. Le SPMi n'ayant pas les moyens en termes d'effectifs, voire en termes de structures,

⁴⁵ Voir en annexe 5 les conséquences de l'introduction du nouveau droit pénal des mineurs vues par des spécialistes en la matière.

d'assurer cette assistance, le Tribunal de la jeunesse a recouru en 2007 à des travailleurs sociaux hors murs. Il estime que cette expérience a bien fonctionné, avec des personnes compétentes, mais qu'elle est peu concluante en termes de contrôle (les personnes n'étaient pas insérées dans une structure « officielle ») et de coût (trop élevé).

Ainsi, pour combler cette lacune, le Département de l'instruction publique de concert avec le Pouvoir judiciaire a pris la décision de confier l'exécution du mandat d'assistance personnelle à la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe), qui va créer, en son sein, dès l'automne une unité spécialisée composée d'éducateurs. Ceux-ci se verront ainsi confier des mandats du Tribunal de la jeunesse ainsi que du Juge des enfants rattaché au SPMi⁴⁶.

Art. 14 : Traitement ambulatoire

Si le mineur souffre de troubles psychiques, du développement de sa personnalité, de toxicodépendance ou d'autre addiction, un traitement ambulatoire peut être ordonné.

Le mineur est suivi par la personne en charge du traitement (protocole de collaboration) et par le travailleur social. Actuellement, ce suivi se fait notamment avec la Consultation Dunand (HUG) ou Phénix⁴⁷ et est pris en charge par les assurances maladies.

Comme pour l'article 13, les magistrats ont la même difficulté d'application de cette mesure, le SMP n'ayant pas les moyens en termes d'effectifs de s'occuper des cas lourds. Une demande de crédit supplémentaire a été formulée en 2007 par le TJ (280'000 francs) pour que le SMP puisse rémunérer des psychologues hors murs travaillant sous le contrôle d'un médecin.

Les foyers fermés à caractère thérapeutique : un avis partagé

Si toutes les mesures antérieures sont insuffisantes, le placement est ordonné et est rendu possible jusqu'à l'âge de 22 ans du mineur.

Art. 15 : Placement

Si l'éducation ou le traitement exigés par l'état du mineur ne peuvent être assurés autrement, un placement est ordonné chez un particulier ou dans un établissement.

Le placement en établissement fermé n'est ordonné que si la protection personnelle ou le traitement du trouble psychique du mineur l'exigent impérativement ou que l'état du mineur représente une grave menace pour autrui.

L'application de cette mesure, placement en établissement fermé, pose le problème de la mise à disposition d'institutions appropriées, notamment pour des jeunes ayant des problèmes de santé mentale. Actuellement, les institutions fermées à caractère thérapeutique font défaut dans toute la Suisse⁴⁸. A Genève, après la fermeture d'un foyer thérapeutique (Le Bosquet) à la fin des années 1990, la création d'un nouveau foyer prévue en 2002 a été finalement refusée pour des raisons financières.

Pour être conforme au nouveau droit pénal, il est prévu la construction d'une institution de ce type dans les dix ans. Toutefois, sa création se heurte à des avis opposés provenant de plusieurs interlocuteurs (justice, médical ou travail éducatif, etc.), notamment sur la question de la légitimité de la décision de l'admission dans une telle structure (psychiatrie et/ou juge).

⁴⁶ Pour une présentation du projet et du contenu des tâches qui seront dévolues aux éducateurs, voir <http://www.fase-web.ch/site/actualites/index.htm>.

⁴⁷ Phénix est une fondation qui a pour mission de prendre en soins les personnes souffrant d'addiction en favorisant le traitement médical, l'accompagnement psychothérapeutique et le soutien social ; elle privilégie l'approche bio-psycho-sociale des addictions. Voir <http://www.phenix.ch/>.

⁴⁸ Dans les années 1970 et 1980, il existait trois institutions de ce type (à Genève, Neuchâtel et Lucerne).

Les mesures disciplinaires

Le nouveau droit pénal des mineurs DPMi donne la base légale permettant de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre du mineur placé dans un foyer, lorsque celui-ci ne respecte pas les règles imposées par l'institution. La possibilité d'isoler le mineur ne peut excéder sept jours (auparavant quinze jours).

Art. 16 : Mesure disciplinaire

Le mineur qui exécute une mesure disciplinaire ne peut être isolé qu'à titre exceptionnel des autres pensionnaires, et pendant sept jours consécutifs au plus.

Cette mesure, dite aussi mandat disciplinaire, permet parfois de « sauver » le placement du jeune, dont son comportement (toute-puissance, opposition, agressivité, etc.) ne permet plus de rester momentanément dans un foyer ouvert, et de lui éviter une décision plus contraignante (placement en foyer fermé). Dans ce cas, ils vont à La Clairière ou sont placés dans des institutions hors canton.

Toutefois, la prise en charge des enfants et adolescents difficiles pose un dilemme pour les institutions : souvent celles-ci les refusent, car les possibilités de « réaction » (notamment en termes de mandat disciplinaire) restent limitées pour les institutions : d'une part, elles n'ont pas la compétence de restreindre par la contrainte la liberté du mineur et d'autre part, il n'y a pas de lieux de placement adéquats, contenant, pour des jeunes qui ne sont pas d'accord avec leur placement et qui font l'objet d'une mesure de privation de liberté à des fins d'assistance (ni La Clairière, ni l'unité de médecine A2 de l'hôpital, ni le foyer thérapeutique n'étant adéquats dans ces cas-là).

Une nouvelle mesure : la médiation

Le nouveau droit pénal des mineurs introduit une nouvelle mesure, la médiation pénale, qui n'existait pas auparavant. Elle oblige chaque canton à mettre en place une structure composée de personnes qualifiées en la matière, se référant à une procédure spécifique et œuvrant dans des locaux distincts de ceux des magistrats des mineurs.

Art. 8 : Médiation

S'il n'y a pas lieu, notamment, de prendre des mesures de protection, le juge peut suspendre une procédure et demander une médiation entre victime et auteur.

Tant en Suisse que dans d'autres pays européens, il apparaît que le recours à la médiation est insuffisant⁴⁹. A Genève, l'AGOER souhaite privilégier la médiation et se réfère au modèle mis en place dans le canton de Fribourg qui a créé un service de médiation directement rattaché au Tribunal des mineurs. Un autre modèle est celui de confier la médiation à des médiateurs privés.

Le Juge des enfants : une exception genevoise

Le Juge des enfants, rattaché à la direction du SPMi (chapitre 2.1.1), a la compétence d'ordonner des mesures pénales pour les mineurs âgés de 10 à 15 ans, mais n'étant pas un magistrat, il ne peut ordonner un placement pénal ou un emprisonnement. Dans ce cas, il doit se dessaisir auprès du Tribunal de la jeunesse.

En accord avec la nouvelle loi fédérale, cette fonction de juge des enfants qui n'existe que dans le canton de Genève devra être supprimée dès 2010 et sera reprise par le Tribunal de la jeunesse. Pour ce dernier, ce changement sera profitable, car les magistrats auront une vision

⁴⁹ Brisset, C., in : Informations sociales (2007), op. cit., p. 124-125.

d'ensemble sur la population de mineurs de 10 à 18 ans, et ainsi mettre en œuvre une politique commune un peu plus élaborée en matière de criminalité des jeunes.

Le contexte de politique budgétaire

Toutes les évolutions récentes relatées tant au niveau social que juridique se déroulent dans un contexte de restrictions budgétaires : au niveau fédéral, avec la nouvelle péréquation financière de la Confédération (RPT) et le changement des règles de subventionnement ; au niveau cantonal, avec la mise en place de la nouvelle politique publique et l'introduction des contrats de prestations.

Par ailleurs, pour les acteurs du terrain, ces restrictions budgétaires semblent avoir eu un impact sur la portée des projets dans le secteur de l'éducation spécialisée (par exemple, pour la mise en place de l'Action éducative en milieu ouvert, AEMO ; voir encadré en fin de chapitre).

Depuis 2007, l'Etat de Genève a mis en place un système de contrats de prestations avec les IGE subventionnées, contrats qui ont été élaborés durant l'année 2008. Une réflexion est en cours, en collaboration avec les responsables des organismes et les secrétariats généraux, en vue de la construction d'indicateurs de performance.

En ce qui concerne les placements de mineurs réalisés hors canton (et hors IGE), l'OJ et le Tribunal de la jeunesse disposent de fonds pour les financer. Ces placements à l'extérieur étant facturés, le coût d'une journée dans une institution hors canton (et hors IGE) est ainsi rendu « visible » et certains acteurs concernés estiment qu'ils sont trop coûteux, alors que cela ne semble pas être la réalité (voir chapitre 6 pour une comparaison intercantonale des coûts journées). L'enjeu est plutôt de pouvoir offrir sur le territoire genevois des prestations équivalentes à celles offertes dans d'autres cantons.

La participation financière des parents aux frais de pension des mineurs placés dans les IGE (lorsqu'il n'y a pas de mandat judiciaire) a subi en 2008 une modification, afin de répondre aux observations récurrentes de l'Inspection cantonale des finances à l'OJ. Le montant qui n'avait pas été adapté depuis plus de vingt ans est donc passé de 18 à 30 francs par jour. Un effet possible de cette augmentation est que des parents pourraient vouloir cesser le placement en raison du coût élevé, entravant ainsi les bienfaits du placement.

Les effets du désengagement de la Confédération

Depuis la fin des années nonante, des changements dans le financement fédéral ont impliqué des transferts de charges de la Confédération vers les cantons. Ce désengagement financier de la Confédération a aussi eu un impact sur le secteur de l'éducation spécialisée à Genève, à trois moments :

- 1999 : programme de stabilisation des finances fédérales
- 2003 : programme d'allègement budgétaire (PAB 03)
- 2008 : modification du mode de subventionnement aux institutions de l'OFJ.

Par ailleurs, en janvier 2004, l'OFJ a édicté de nouvelles directives : seules les institutions en mesure d'offrir une prise en charge durant toute l'année (ouverture 7 jours sur 7, fermeture annuelle de 14 jours maximum) peuvent recevoir des subventions.

Si l'accroissement de la contribution du canton a permis jusqu'à présent de compenser la diminution de la manne fédérale et répondre aux exigences de l'OFJ, des inquiétudes se sont

exprimées à plusieurs reprises sur le risque d'atteinte à la qualité de prestations d'encadrement offertes par les institutions d'éducation spécialisée et des choix qui pourraient être opérés (réduction des postes éducatifs ou de supprimer de prestations).

Suite à la diminution du soutien financier fédéral (effet du PAB 03) qui avait une incidence sur 16 institutions genevoises, l'AGOER avait déposé au Grand Conseil en 2004 une motion⁵⁰ invitant le Conseil d'État à évaluer les conséquences du désengagement financier de la Confédération. Celui-ci avait alors répondu favorablement par l'apport de 24 postes qui ont permis de sauver cette situation.

Plus récemment, la modification du mode de subventionnement introduite dès 2008 par l'OFJ (calcul de la subvention non plus sur la masse salariale effective des IGE, mais sur la base d'un montant forfaitaire par poste de personnel éducatif diplômé reconnu, établi sur une moyenne nationale) implique une charge supplémentaire pour le canton (salaire genevois plus élevé que la moyenne nationale). Ce désengagement de l'OFJ à l'égard des IGE entrera en vigueur en 2010 : il implique une limitation à 4,5 postes éducatifs à plein temps par institution (en fait, par groupe éducatif composé de 6 à 10 enfants)⁵¹. Selon une décision du Conseil d'Etat, la diminution des recettes est estimée à 1,6 Mio, qui sera prise en compte par le DIP dans le budget 2008 et intégrée dans le projet financier quadriennal (couverture hors du paquet RPT).

Le contexte politique et institutionnel

Les évolutions récentes au niveau cantonal découlent en partie des changements sociaux et budgétaires, mais aussi des orientations prises par le DIP au niveau de la politique éducative et que celles prises dans le secteur de l'éducation spécialisée. Certaines orientations ou changements sont en cours et vont encore nécessiter un travail de fond de la part des acteurs du dispositif d'éducation spécialisée.

Orientation de la politique éducative

En 2007, une motion (M 1761, annexe 6) a été déposée au Grand Conseil demandant la mise en place d'une politique à long terme sur la prise en charge éducative spécialisée des mineurs dans le canton. Outre cette invite, le DIP a donné quelques orientations de politique éducative qui touche de près le secteur et en particulier l'OJ.

La Motion 1761 et son implication

Tout récemment, deux motions parlementaires ont permis de rendre compte aux députés des préoccupations relatives à la prise en charge socio-éducative des jeunes dans le canton, émanant principalement du milieu de l'éducation spécialisée.

En 2004, la motion *sur les institutions éducatives genevoises en danger* (M 1595, annexe 6) demandait au Conseil d'Etat non seulement de compenser le désengagement financier de la Confédération, mais également de trouver des alternatives de prise en charge pour faire face à la pénurie de places d'accueil et d'encourager la collaboration entre les services placeurs et

⁵⁰ Motion sur les institutions éducatives genevoises en danger (M 1595), annexe 6.

⁵¹ Les taux statutaires par groupe éducatif sont très variables d'un canton à l'autre. Selon l'avis de membres de la CES, cela est dû en partie aux différentes structures et aux cahiers des charges des éducateurs (travail auprès des jeunes partagés ou non avec d'autres intervenants) et à la taille des structures (économies d'échelle possible avec des grandes structures).

les structures d'accueil. La question du développement de nouvelles prestations comme l'AEMO a été soulevée dans le rapport du Conseil d'Etat, incitant la CES à faire des propositions dans ce sens (encadré en fin de chapitre).

Dans ce processus politique, l'AGOER et l'ADIGES ont ainsi pu faire partager la préoccupation des directions de foyers concernant l'augmentation des demandes de placement, la difficulté d'y répondre de manière adéquate (quantitativement et qualitativement), la surcharge des services placeurs, la fragilisation des familles qui ne sont pas toujours associées à la démarche de placement, la mutation du travail éducatif en institution, la nécessité de repenser le dispositif cantonal de prise en charge socio-éducatif, etc.

En 2007, la motion *concernant l'affirmation d'une politique genevoise pour d'éducation spécialisée en faveur de la jeunesse* (M 1761), initiée par des représentants de l'AGOER et de l'ADIGES, relate les difficultés rencontrées dans le secteur et invite le Conseil d'Etat :

- à énoncer une politique à long terme sur la prise en charge éducative spécialisée des mineurs et des jeunes majeurs ;
- à s'assurer que les places existantes soient en adéquation avec l'évolution des besoins et le cas échéant, envisager les adaptations nécessaires ;
- à étudier le développement d'aides éducatives alternatives aux mineurs et à leurs familles, ne nécessitant pas l'hébergement en IGE ;
- à pallier l'absence de financement liée à l'adoption de la RPT ; à donner les moyens au dispositif d'éducation spécialisée actuel de maintenir ses prestations.

L'affirmation d'une politique pour la jeunesse consiste donc principalement à proposer une plus grande diversité de solutions et de moyens pour faire face à toutes les situations.

Cette motion a été renvoyée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat (avec modifications des invites). Celui-ci, par la voix du chef du DIP, a souhaité une évaluation du dispositif d'éducation spécialisée confiée au SRED et l'organisation d'Assises de l'éducation en automne 2008 confiée à l'OJ.

La politique du DIP et l'OJ

Fin 2007, le Conseiller d'Etat en charge du DIP a posé les fondements du contrat de prestations sur certains points liant l'OJ, comme la mise à disposition d'éducateurs sociaux du SMP dans le cadre du Réseau d'enseignement prioritaire (REP)⁵² et la contribution d'éducateurs à des mandats d'assistance personnelle confiés par le Tribunal de la jeunesse. Pour ce dernier aspect, une collaboration entre l'OJ, le Tribunal de la jeunesse et la FASE a permis la mise en place d'une unité spéciale d'éducateurs ayant pour tâche spécifique d'exécuter l'art. 13 (assistance personnelle du mineur) dans le cadre de la nouvelle loi pénale sur les mineurs (DPMIn), projet qui est piloté par les trois instances.

Par ailleurs, le DIP a exprimé sa volonté de voir le SPMi se centrer sur sa mission première, celle d'être un service de protection des mineurs, et laisser d'autres organismes (comme l'Hospice général) remplir un rôle de service social auprès des familles. Il est également demandé au SPMi d'avoir une intervention plus présente auprès des familles et de renforcer la responsabilité parentale. Enfin, il est souhaité de créer des synergies entre les différents

⁵² Ces éducateurs assurent le volet socio-éducatif du REP. Engagés dans l'établissement scolaire, ils accompagnent les enfants et rencontrent, si nécessaire, les familles. Pour veiller au mieux aux intérêts des enfants et faciliter les collaborations, ces éducateurs jouent le rôle d'interface entre les services de l'OJ et les directions d'établissements.

services intervenant auprès des mineurs et de renforcer les collaborations, compte tenu des ressources financières.

Ce changement de philosophie est très certainement à mettre en lien avec la volonté du risque zéro demandée par le citoyen (éviter toute situation de mise en danger de l'enfant) et avec l'évolution des problématiques sociales.

Des changements dans le secteur socio-éducatif

Depuis les dernières années, on peut observer quelques changements dans le secteur socio-éducatif qui répondent en partie à l'évolution du contexte social et à la nécessité de clarifier et de rendre plus visible les missions, les rôles et les responsabilités des différents acteurs.

L'Office de la jeunesse et le SPMi

En l'espace de peu de temps, l'OJ a fait l'objet de changements non négligeables, comme la création du SPMi qui a permis de clarifier la gestion des dossiers de mineurs concernés par un placement en institution ou en famille d'accueil. Toutefois, un certain malaise semble subsister à l'OJ, et en particulier au SPMi⁵³, et le personnel s'est exprimé à quelques reprises sur le manque de moyens pour mener à bien leur mission.

La création d'un nouveau service de protection des mineurs

En 2006, de la fusion du Service du tuteur général (secteur des mineurs) et du Service de protection de la jeunesse a été créé le Service de la protection des mineurs. Le fondement même de cette fusion a été d'assurer la continuité de la prise en charge des mineurs avec ou sans mandat judiciaire et de limiter la judiciarisation. Pour cela, un seul et même travailleur social s'occupe d'un dossier de mineur, quel que soit le mandat (pénal ou tutélaire) ou les changements de situation au cours du temps.

Dans la mise en place du nouveau service, différents projets ont été réalisés, liés à la gestion des ressources humaines, à la gestion des dossiers des mineurs (du point de vue financier, administratif, juridique, social) avec l'adaptation de l'outil informatique, aux activités du secteur juridique et à l'intervention socio-éducatif (avec ou sans mandat judiciaire). Pour assurer une cohérence des pratiques, de multiples actions ont été engagées de façon à harmoniser les procédures et à créer des références communes. Il est également prévu un travail de révision de tous les dossiers actifs de mineurs du SPMi sur la base d'une grille de lecture. Enfin, une réflexion est menée sur les critères de levée ou de maintien du mandat tutélaire, ainsi que sur les critères pour le classement des dossiers.

Une adaptation des pratiques aux besoins des mineurs

Dans l'optique de se recentrer sur sa mission première – protection des mineurs –, un travail de réflexion à l'interne a lieu avec comme objectif d'adapter les prestations et les interventions du SPMi à l'évolution des besoins des mineurs et de leur famille.

La nécessité de faire évoluer le métier de travailleur social se fait ressentir, aussi bien en termes de tenue de dossiers et de rapports, de travail par objectifs qu'en termes de pratiques dans l'accompagnement des familles. Un plan de formation-action est donc mis en place avec le SSJ, contribuant par ailleurs à la collaboration inter-services. Deux axes prioritaires ont été

⁵³ Concernant les difficultés rencontrées par le Service de protection de la jeunesse et le Service du tuteur général avant la fusion, voir CEPP (2004), p. 75-78.

retenus : « travailler par objectifs » et « l'outil de visite à domicile : pourquoi faire ? ». Dans les modalités d'intervention actuelles, la visite à domicile est un outil peu répandu et mal perçu de la part de travailleurs sociaux, alors que les nouvelles situations de négligence inciteraient à cette pratique.

Encadré : La relation de proximité et l'intervention dans la sphère privée

La relation de proximité qui caractérise l'assistance éducative et le souci de ne pas heurter le ou les détenteurs de l'autorité parentale par des démarches susceptibles de trahir un manque de confiance ou d'être interprétées comme tel constituent souvent un frein par rapport au recours à toute investigation fondée sur le constat ou le témoignage. C'est ainsi que les visites à domicile qui ne reposent pas sur une invitation spontanée ou les enquêtes dites de proximité ont pu être proscrites pour le motif que ces méthodes appartiendraient à des temps révolus, qu'elles porteraient atteinte à la sphère privée et qu'elles constitueraient des entraves à toute action éducative ou thérapeutique durable. Cependant, l'appréciation de certaines carences et du degré de danger encouru par un enfant repose souvent sur un faisceau d'indices qui ne sont pas révélés par l'échange verbal, aussi perfectionnées que puissent être les techniques d'entretien. (Stettler [2004], p. 13)

Les institutions genevoises d'éducation spécialisée

Outre les incidences des restrictions budgétaires, les IGE sont confrontées à la nécessité d'apporter des changements sur le plan organisationnel et des adaptations dans la prise en charge des mineurs.

Depuis 2004, toutes les IGE ont répondu aux nouvelles exigences de l'OFJ qui posent, comme condition pour l'obtention de subventions, une ouverture annuelle 7 jours sur 7. Cette ouverture annuelle était attendue par les services placeurs, afin d'éviter la recherche de lieux d'accueil durant les week-ends et les vacances, notamment dans les familles d'accueil déjà fortement sollicitées et d'éviter, par ces changements temporaires de lieu, des perturbations chez le jeune.

En 2008, il y a eu le rattachement à la FOJ de quatre foyers d'éducation spécialisée (Écureuils, Chalet Savigny, le Pont et Pierre-Grise) qui dépendaient de l'Hospice général, celui-ci recentrant ses activités sur ses missions fondamentales. Ainsi, la FOJ devient, en tant qu'organe faîtière, un des partenaires les plus importants dans le dispositif genevois de l'éducation spécialisée, en termes de prestations offertes (nombre de places et diversité de l'offre).

Une clarification des missions et des compétences

Le réexamen par l'OFJ du maintien des reconnaissances des institutions du canton de Genève et la mise en place des contrats de prestation avec l'Etat de Genève incitent également les IGE à un travail de redéfinition de la mission spécifique de chaque foyer.

Par ailleurs, la FOJ prévoyait en 2007 une nouvelle définition des axes pédagogiques afin de renforcer les valeurs essentielles communes, ainsi que de repenser le type d'accueil, la durée de placement, la collaboration avec les parents et les partenaires externes décrits dans un coutumier.

Enfin, dans le cadre de la procédure de placement, la brochure *Répartition des compétences et des obligations entre les services placeurs et les institutions genevoises d'éducation spécialisée* mise en vigueur en novembre 2007 est censée clarifier les relations entre les deux partenaires principaux du placement.

D'autres orientations dans la prise en charge

Comme on l'a vu précédemment, au regard des problématiques, les institutions éducatives doivent remettre constamment en question leur action éducative auprès des mineurs et ajuster leur projet pédagogique. Par ailleurs, la volonté de maintenir le lien entre l'enfant et sa famille implique d'intervenir davantage en accompagnement des familles, de renforcer les compétences et responsabilités parentales. A l'instar d'autres champs de professionnels (par exemple ceux de l'éducation de la petite enfance), le soutien de la parentalité devient un des axes forts de travail.

Afin d'apporter des réponses variées et plus adaptées aux besoins des enfants et des adolescents que celles existant actuellement, la FOJ développe de nouvelles prestations. Par exemple, suite à une demande du SPMi, la FOJ a mis en place, en 2007, à titre expérimental, une prestation de type AEMO (action éducative en milieu ouvert et au sein de la famille), en collaboration avec l'ACASE. Ce soutien à la parentalité vise à prévenir un placement institutionnel.

Le développement de nouvelles prestations (par exemple de prise en charge ambulatoire) ou la consolidation de l'existant, ainsi que la nécessaire adaptation des pratiques professionnelles tendent à favoriser des projets communs et coordonnés entre partenaires.

Vers une visibilité accrue des institutions

Suite aux changements dans les contextes budgétaire (restrictions) et politique (contrats de prestations, motion parlementaire), les IGE et en particulier les organes faïtiers sont amenés à rendre plus explicites et visibles leurs activités, à l'instar de la FOJ qui prévoyait en 2007 de renforcer le travail de communication et d'information, « afin de faire découvrir les résultats de ses actions éducatives ».

Par ailleurs, le champ de l'éducation (et du social) est davantage mis à jour (médiatisation) et davantage le sujet d'appréciations de multiples acteurs (citoyens, députés, spécialistes, etc.). Les professionnels du terrain ne peuvent être insensibles à ces diverses « pressions » qui peuvent avoir des effets négatifs sur leur pratique au quotidien.

Enfin, le fait de mettre sur pied un site intranet des places disponibles dans les foyers (opérationnel depuis novembre 2007) impliquant une mise à jour régulièrement est un premier pas vers un partage d'informations plus substantiel. L'idée d'un Observatoire des placements (chapitre 5), dont la création est à l'ordre du jour depuis quelques années, reflète le besoin de rendre plus visible le dispositif actuel du point de vue du suivi des placements et de fournir des indications utiles aux décisions en matière de politique du placement.

Les familles d'accueil avec hébergement

Pour le placement d'enfants hors du milieu familial, le canton de Genève semble avoir privilégié, comparativement à d'autres cantons, le développement de structures collectives, que ce soient des institutions de la petite enfance (crèches, garderies) pour l'accueil à *la journée* de jeunes enfants (non encore scolarisés) ou des institutions d'éducation spécialisée pour l'accueil *avec hébergement* de mineurs ne pouvant être élevés temporairement dans leur famille.

Par ailleurs, de manière récurrente, il est difficile, depuis plusieurs années, de recruter des familles d'accueil (de jour ou avec hébergement), dont les services offrent pourtant une alternative et une complémentarité aux structures collectives.

Cette relative désaffection qui occasionne une pénurie de places en accueil familial tiendrait en partie au statut précaire des familles d'accueil, à une rémunération peu adaptée, et plus

généralement, au problème du logement et à la part croissante de femmes actives professionnellement. Malgré les campagnes de recrutement, par voie de presse notamment, elles restent le plus souvent inopérantes.

Vers une amélioration des conditions de l'accueil familial

Au vu de la baisse régulière du nombre de familles d'accueil et des insatisfactions exprimées par ces dernières concernant leur statut, il s'est agi pour l'OJ de trouver un système pouvant rendre plus attractif ce mode d'accueil. Les conditions pour devenir famille d'accueil se sont assouplies, puisque désormais les deux parents accueillants peuvent exercer une activité professionnelle, dont l'un d'entre eux à temps partiel, et qu'il est offert un soutien pour la garde extra-familiale d'enfants en âge préscolaire.

Au niveau formel, il a été élaboré en 2006 une convention de placement familial précisant notamment les obligations de chaque partie engagée, ainsi qu'un document présentant les différents aspects nécessaires pour devenir famille d'accueil⁵⁴.

Dans le but de simplifier les procédures administratives, un nouveau système de financement (un forfait mensuel) a été proposé en 2007 par l'OJ et l'Association genevoise des familles d'accueil avec hébergement (AGFAH). L'amélioration du statut des familles d'accueil, de leur encadrement et de leur formation est également en discussion. La reconnaissance de leur activité passe aussi par un cahier des charges, un contrat de travail et un « salaire » convenable qui garantit la qualité, la stabilité du placement et témoigne de la non-appartenance de l'enfant à la famille d'accueil⁵⁵.

Une professionnalisation des familles d'accueil ou une professionnalisation de l'accompagnement de celles-ci ?

Comparativement à l'accueil institutionnel qui est assuré par du personnel qualifié (éducateur) et qui bénéficie d'un encadrement professionnalisé (équipe, direction, supervision, formation continue), l'accueil familial (à la journée ou avec hébergement) est nettement moins bien loti. Raison pour laquelle l'ELP a recentré, depuis 2007, davantage son activité de surveillance et de suivi sur les familles d'accueil. Toutefois, ce service est limité dans ses possibilités de réaliser un encadrement professionnel et un soutien de qualité auprès d'elles. Pour cela, trois options sont en cours de discussion : soit l'Etat, par délégation à l'ELP par exemple, assure cet encadrement ; soit des institutions d'éducation spécialisée s'entourent de familles d'accueil ; soit des structures de coordination sont créées (à l'instar de ce qui se passe avec les familles d'accueil à la journée), dans lesquelles sont engagés des professionnels pour gérer et suivre les familles d'accueil.

Un autre modèle de prise en charge existant en Suisse alémanique et qui n'a pas réussi à se développer à Genève serait à prendre en considération : les familles d'accueil professionnelles rattachées à une institution, bénéficiant ainsi d'un cadre, d'une supervision et d'un soutien en cas de besoin. Ce sont en principe des personnes qui ont des formations qualifiées dans le domaine de l'éducation et qui ont un statut de professionnel au même titre qu'un éducateur engagé dans un foyer.

⁵⁴ ELP, Accueil et placement familial (2007). *Devenir famille d'accueil*. Genève : OJ, DIP.

⁵⁵ David, M. (2004).

Encadré : Points de situation sur l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO) à Genève⁵⁶

Constat général

Le constat sur lequel tous les différents acteurs s'accordent depuis quelques années est un vide entre l'appui éducatif et le placement institutionnel ou familial, ce qui plaiderait en faveur d'un développement d'autres prises en charge dans l'accompagnement des mineurs et de leur famille, comme la suppléance familiale ou l'AEMO, telles qu'il en existe dans d'autres cantons romands.

Une demande de propositions d'action en faveur de l'AEMO

Dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion M 1595-A (annexe 6) concernant les institutions éducatives genevoises en danger 2005, il est proposé de mettre en place une AEMO et invite la CES à faire des propositions.

Certains enfants pourraient, avec profit pour leur développement, être mis au bénéfice de mesures plus légères, faisant alterner une prise en charge à la journée avec un appui éducatif à domicile. Cette approche permettrait d'imaginer des alternatives au placement en internat, par exemple par le développement de nouvelles mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), comme cela existe dans d'autres cantons, ce qui libérerait des places en institutions pour les mineurs qui en ont le plus besoin.

De même des mesures de soutien direct à la parentalité pourraient être développées au profit de certaines familles momentanément en difficulté ou en souffrance, de manière à éviter de les détourner de l'exercice de leurs responsabilités parentales et à n'utiliser la solution du placement qu'en ultime recours.

Face à ces constats généraux, le Conseil d'Etat est soucieux de prendre pleinement la mesure quantitative et qualitative de ce manque de places et des phénomènes qui y sont associés, de manière à pouvoir y répondre de manière concrète et utile. Dans cette perspective, il attend de la Commission de l'éducation spécialisée qu'elle lui fasse des propositions d'action et que celles-ci soient intégrées dans un concept d'ensemble.

La réflexion a été menée au sein de la CES qui a exprimé un avis favorable s'agissant d'une expérience pilote en s'inspirant du modèle vaudois (encadré suivant). Toutefois, le sujet est resté en suspens, sans conclusion, bien que l'AEMO soit considérée par certains acteurs comme prioritaire. Pour d'autres, les ressources de l'Etat sont insuffisantes pour mener à bien à sa mise en œuvre.

Une expérience d'intervention éducative au sein des familles

En 2004, le foyer St-Vincent a conduit, durant un an, une expérience d'intervention éducative en milieu familial, financée par l'ACASE. Ce projet d'intervention plus intensive dans le milieu familial se basait sur les constats suivants : (i) la prise en charge institutionnelle coûte cher à Genève ; (ii) il n'y a pas de possibilités autres que l'appui éducatif ou le placement ; (iii) le placement évite aux parents de faire un travail sur eux-mêmes ; (iv) la multiplication des interventions avant de réaliser un placement décourage les parents qui perdent confiance et démissionnent. Dans cette expérience, une cinquantaine d'interventions ont eu lieu dans une famille sur une période de six mois, en impliquant tout le réseau du cas suivi. Cela a exigé une prise en charge intense pendant une période donnée et donc, une grande disponibilité de la part de l'éducateur.

Intérêts de l'AEMO

L'intervention de type AEMO permet d'éviter des placements, voire des prises en charge partielles assurées par des IGE. Cette prise en charge est notamment favorable à des jeunes au profil difficile qui ont déjà connu des placements. Le coût de l'intervention AEMO est largement inférieur au coût d'un placement.

⁵⁶ Source : procès-verbaux de la Commission de l'éducation spécialisée et en particulier *Inventaire des problématiques abordées par la Commission de l'éducation spécialisée durant la législature 2002-2006*. Genève : Direction générale de l'Office de la jeunesse, Département de l'instruction publique, mai 2006.

Pour certains acteurs, l'alternative au placement devrait donc permettre de désengorger ces dernières, mais pour d'autres, il n'y a pas de lien établi entre une éventuelle diminution du nombre des placements et le développement de l'AEMO, et l'AEMO ne poursuit pas le même objectif que le placement. Par contre, si on considère que l'AEMO se situe plus en amont du placement, elle devrait alors permettre d'éviter la dégradation des relations au sein de la famille et donc, un éventuel placement. Dans ce sens, elle est complémentaire à l'appui éducatif.

Se lancer dans une expérience AEMO ou renforcer l'existant ?

Dans le contexte de restrictions budgétaires, deux positions émergent : la première juge prioritaire de renforcer et valoriser ce qui existe déjà (priorité à l'augmentation de postes) ; la seconde souhaite une avancée dans l'offre de prestations avec l'AEMO (priorité au développement de prestations qui nécessitent des ressources financières supplémentaires).

Dans quel contexte institutionnel devrait être développée l'AEMO ?

Il s'agit de savoir si un dispositif AEMO doit être externe à l'administration cantonale ou s'il faut renforcer les actions de soutien à la famille dans le cadre des services de l'OJ. L'expérience du foyer St-Vincent et le dispositif vaudois montrent que l'AEMO devrait se développer de manière externe, en relation directe avec les foyers, d'autant plus que dans certains cas il s'agit de faire en sorte que l'enfant placé puisse retourner rapidement dans sa famille et que l'AEMO puisse préparer ce retour. De plus, le SPMi n'a pas de ressources suffisantes pour assurer un tel service, ni une organisation (statut du personnel) permettant une souplesse en termes d'horaire.

Le développement de l'AEMO n'aurait-il pas comme effet de transformer la dynamique des foyers ?

Si l'AEMO permet d'éviter le placement des enfants les plus « faciles », les foyers seront d'autant plus confrontés à la difficulté de l'accueil d'enfants au comportement très difficile avec des risques d'explosion. Par conséquent, les institutions devraient alors redéfinir leur action éducative.

L'AEMO serait-elle une manière de répondre aux exigences du nouveau droit pénal des mineurs ?

Les besoins de prise en charge ambulatoire deviennent nécessaires avec le nouveau droit pénal des mineurs (DPMi) qui propose des mesures de prise en charge « de proximité » dans une intention clairement éducative. Mais l'AEMO n'équivaut pas (nécessairement) à la mise en œuvre de l'assistance personnelle du nouveau droit pénal des mineurs, bien qu'elle s'en approche dans la démarche. L'unité spéciale d'éducateurs de la FASe ne se voit confier que des mandats pénaux. Il s'agirait alors de concevoir l'AEMO plus largement comme une prestation de proximité.

Un bref descriptif de l'AEMO existant dans le canton de Vaud est présenté dans l'encadré suivant. En 2005-2006, une évaluation a été menée par Tabin, J.P. et al. (2006) avec « pour objectifs de comprendre et de rendre intelligible le travail éducatif en milieu ouvert », à partir des caractéristiques et des difficultés de la population suivie, des particularités du suivi de l'AEMO (proximité et intensité de l'intervention) et des réponses que peut apporter l'AEMO, à qui et en fonction de quelles attentes (p. 7). Les corrélations entre actions effectuées par les éducateurs et changements obtenus n'ont pas pu être analysées, les éléments à disposition relevant principalement de l'estimation des effets de l'AEMO faites par les éducateurs.

Une évaluation de l'efficacité d'un tel dispositif, comme d'ailleurs de celui de l'éducation spécialisée, est complexe, dans la mesure où les critères d'évaluation sont difficiles à déterminer et où le degré d'efficacité reste « étroitement dépendant du niveau de l'engagement et de la solidarité des particuliers, ainsi que de celui de la conscience professionnelle de tous les acteurs »⁵⁷.

⁵⁷ Stettler (2004), p. 5.

Encadré : l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO) dans le canton de Vaud

Le premier service d'AEMO a été mis en place en 1971 par le Service de protection de la jeunesse.

Accès au Service AEMO

- Deux possibilités : (1) les parents, les enseignants, etc. peuvent s'adresser à la direction de l'office régional du Service de protection de la jeunesse (SPJ) (voie externe) ; (2) les demandes proviennent directement des assistants sociaux du SPJ (voie interne).
- Le SPJ travaille soit sans mandat avec l'accord des parents, soit avec des mandats civils ou pénaux. Le service AEMO prend en charge tous les mandats sans distinction.

Modalités de l'intervention

- L'AEMO est une prestation ponctuelle d'une durée d'une année seulement, au terme de laquelle un bilan final est établi à l'intention du SPJ ou une demande de prolongation pour une seconde année d'intervention est présentée. L'intervention s'arrête après cette année supplémentaire. Il pourrait y avoir une nouvelle intervention de l'AEMO, suite par exemple à une deuxième crise dans la famille. Elle peut avoir comme objectif de préparer l'enfant et les parents à un placement.
- L'AEMO intervient dans une situation de crise, les raisons des demandes pouvant être nombreuses. Au départ, l'intervention a lieu en tout cas une fois par semaine. La famille doit progressivement trouver sa stabilité pour arriver à ce que les rendez-vous s'espacent jusqu'à leur terme.
- En règle générale, les demandes d'AEMO concernent plutôt des adolescents de 15-18 ans que des enfants en bas âge. Dans des situations avec des enfants en bas âge (3-5 ans), le travail se fait davantage « sur » le couple que « sur » l'enfant lui-même.
- Le travail consiste en un accompagnement au quotidien, par des visites à domicile, pour remettre le cadre familial, et faire ainsi un travail d'écoute, de guidance et de soutien.

Statut du Service AEMO et organisation

- Le Service AEMO qui dépend de la Fondation Jeunesse et Familles est principalement subventionné par l'Etat de Vaud. Les éducateurs de l'AEMO appartiennent à un service privé, ils s'occupent prioritairement du soutien éducatif (et non pas des problèmes d'argent par exemple). Les parents se sentent moins mis sous pression que par l'assistant social du SPJ qui a un mandat public.
- Il est précisé que le rôle du SPJ est prioritairement de protéger les enfants, alors que celui du Service AEMO est d'apporter un soutien à la famille et à la parentalité.
- Il y a environ 20 postes d'éducateur à plein temps pour environ 500 jeunes et pour environ 3900 dossiers actifs de mineurs (soit environ 15%). Un éducateur AEMO a la charge de 20 familles, soit environ 35 enfants, alors qu'un assistant social du SPJ a la charge moyenne de 74 dossiers.
- Pour 2004, 267 mineurs ont été suivis en AEMO, dont 50% des dossiers en provenance du SPJ, 34% de tiers, 12% de familles d'adolescents et 4% de l'Office du tuteur général.

Coût

L'intervention dans la famille permet d'éviter un placement et coûte bien moins cher. Une journée AEMO revient à 40 francs.

Sources : Tabin, J.-P. et al. (2006) ; <http://www.fjfnet.ch/AEMO.htm>

Chapitre 4 : Analyse du placement

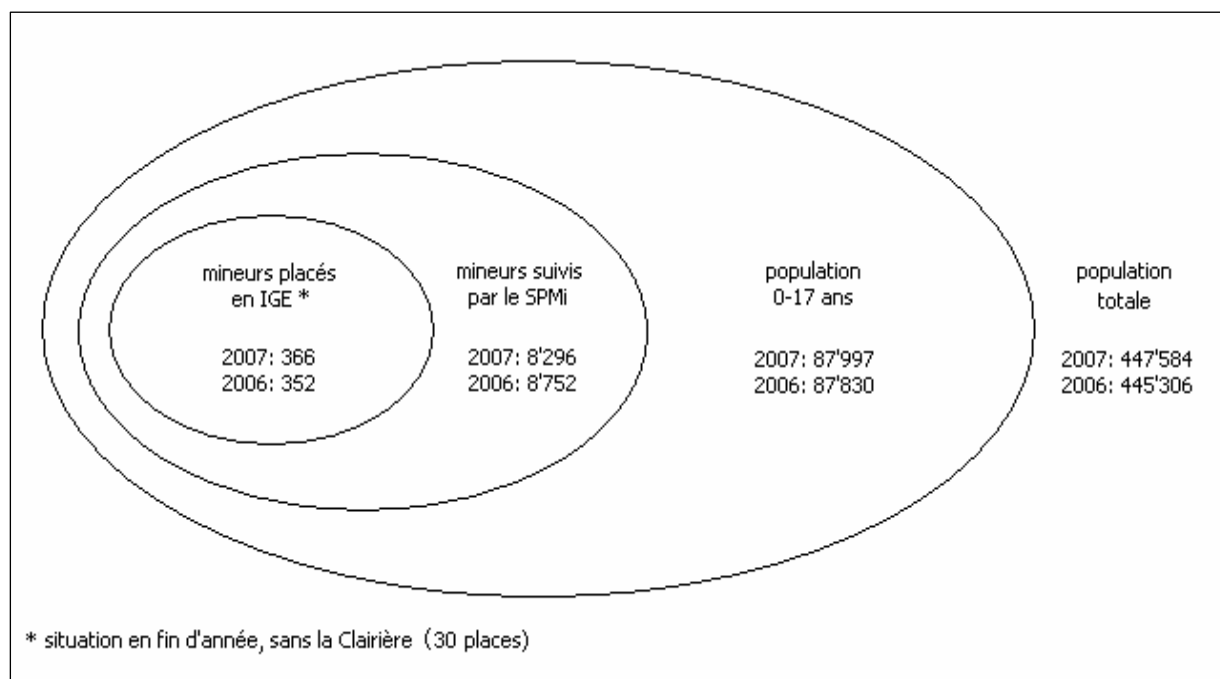
Le terme « placement » désigne tout à la fois un *processus* qui fait succéder un certain nombre d'opérations débouchant sur le retrait d'un mineur de sa famille, des mouvements concernant des institutions d'accueil (les *entrées* sur une certaine période) et la situation des mineurs dans les foyers ou les familles d'accueil (l'*état* du placement à un moment donné).

Il s'agit de ne pas confondre ces différentes définitions car si on peut voir des relations de causalité entre ces trois concepts, on ne regarde pas le même aspect de la réalité globale. Les relations de causalité apparaissent dans le fait que le processus débouche sur des entrées et dans le fait que les entrées alimentent une situation (les mouvements modifient le stock). Ces liens créent l'unité du phénomène que nous observons dans ces différents aspects.

Populations concernées par le dispositif d'éducation spécialisée

Dans le canton de Genève, on comptait en 2007, 87'997 mineurs (0-17 ans), soit près de 20% de la population totale résidant dans le canton, ainsi que 42'303 jeunes adultes (18-25 ans). Entre 2002 et 2007, la population des mineurs a augmenté de 3'347 individus, soit une hausse de 4% sur cinq années, augmentation proche de celle de la population totale résidente (5%). Le nombre des mineurs âgés de 12-17 ans a plus fortement augmenté (+ 3'385 ; 12%), et en particulier celui des 15-17 ans (+ 2'527 ; 19%), alors que la population des enfants de moins de 12 ans est restée assez stable.

Suivi et placement de mineurs à Genève, situation en 2006 et 2007



Sources : Office de la jeunesse (SAI, SPMi), Office cantonal de la statistique (Statistique cantonale de la population), SED

Toutes les demandes adressées aux services de l'Office de la jeunesse ne débouchent évidemment pas sur des placements. Le schéma ci-dessus donne un ordre de grandeur des jeunes visés par l'action de protection des mineurs. En 2007, le SPMi suivait 8'296 enfants, tous secteurs confondus. Ce nombre est en diminution de l'ordre de 450 individus en un an. Pour comparaison, le SMP avait en consultations médico-psychologiques 7'100 enfants et adolescents durant l'année 2007 (6'700 en 2006, soit une augmentation de 400 individus en un an). Le groupe des mineurs suivis par le SPMi en 2007 représente 9.4% de la population résidente de moins de 18 ans, et les seules nouvelles demandes (3'345) concernent 3.8% de l'ensemble des mineurs.

L'état des placements en fin d'année 2007 concerne 366 mineurs⁵⁸ (avec la Clairière et l'école de Boveau, qui ne sont pas des IGE mais qui participent au dispositif genevois d'éducation spécialisée), soit 4.4% des dossiers du SPMi ou 4.2 pour mille de la population des mineurs. A cet effectif, il faut encore ajouter les placements hors canton, pour lesquels nous n'avons pas d'état en fin d'année, mais qui se montaient à une soixantaine tout au long de 2006 (les données 2007 ne sont pas disponibles). Ce dernier groupe est en revanche en diminution par rapport à une année auparavant (cf. graphique plus loin).

Sur les 8'296 mineurs suivis en 2007 par le SPMi, 2'482 font l'objet de mandats judiciaires⁵⁹, soit environ le 30%. Durant l'année scolaire 2004-2005, le nombre de mineurs de moins de 15 ans concernés par un jugement pénal ordonné par la *Juge des enfants* au SPMi s'élève à 187. Depuis 1996-1997, ce nombre oscille et peut concerner jusqu'à 334 enfants (2001-2002). Cette fonction devrait disparaître avec la mise en œuvre du nouveau droit pénal des mineurs (DPMin), les mineurs étant orientés vers le Tribunal de la jeunesse dès l'âge de 10 ans.

A part les institutions genevoises d'éducation spécialisée, les familles d'accueil (FAH) hébergent encore approximativement 120 enfants⁶⁰. En fin de compte, ce sont environ 520 mineurs qui sont placés à la fin 2007, dont 486 le sont au sein du dispositif genevois d'éducation spécialisée et plus ou moins une quarantaine hors canton.

Si l'on comptabilise tous les placements effectués dans l'année en 2006 (pas de données 2007), on arrive à environ 625 entrées (qui peuvent concerner plusieurs fois la même personne⁶¹) pour les institutions du dispositif genevois, plus une soixantaine hors du canton. A cela il faut encore ajouter une vingtaine d'entrées en familles d'accueil, ce qui représente un peu plus de 700 mouvements d'entrées. On voit d'emblée que les foyers ont plus d'entrées que de places occupées en fin d'année, et, à l'inverse, les familles d'accueil avec hébergement ont peu d'entrées pour un nombre de places occupées plus important, ce qui traduit des séjours plus longs en famille d'accueil.

Une comparaison avec le reste de la Suisse est excessivement difficile, avec des données de natures très différentes, puisque les estimations au plan national se basent sur une interprétation du recensement 1990 qui aboutit au chiffre de 15'000 enfants de moins de 15 ans placés dans des familles nourricières et 11'500 enfants placés dans des institutions, ce qui représente respectivement 1.3% et 1.0% de tous les enfants âgés de moins de 15 ans⁶². Parmi les familles nourricières, ce sont près de 6'000 enfants qui se trouvent dans des familles nourricières apparentées (oncle, tante, grands-parents, etc.).

⁵⁸ 343 mineurs dans les IGE et à Boveau (*places occupées* dans le document « Tab12.07 » du SAI) et 23 occupants pour la Clairière (non recensés dans ce document).

⁵⁹ Rapport de gestion de l'OJ 2007 et Rapport d'activités du SPMi 2007.

⁶⁰ Voir le document « Accueil familial avec hébergement » ELP, 2007.

⁶¹ Pour le SPMi, les entrées multiples concernent 5 de 37 mineurs placés hors IGE en 2007.

⁶² Kathrin Barbara Zatti, « Le placement d'enfants en Suisse. Analyse, développement de la qualité et professionnalisation ». Rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral de la justice, juin 2005.

Population des mineurs fréquentant les IGE

En ne considérant que la population des mineurs et des jeunes adultes placés dans les IGE, il est intéressant de voir comment elle se répartit entre les groupes d'âges, et que représente chaque groupe par rapport à l'ensemble. C'est ce qui est présenté dans le tableau ci-dessous.

Population des mineurs placés* dans les IGE, par groupe d'âge, en 2006

Insertion	Catégorie d'âge	Groupes d'âge	Nombre	En % de la population mineure placée	En % de la population totale placée	En % de la population résidente selon groupe d'âge
Préscolarisation	Petite enfance	0-6 ans	90	9%	8%	0.3%
Scolarisation obligatoire	Enfance et préadolescence	7-14 ans	324	33%	29%	0.8%
Postobligatoire	Adolescence	15-17 ans	575	58%	51%	3.8%
Total	Mineur	0-17 ans	989	100%	87%	1.1%
	Jeune adulte	18 ans et plus	143		13%	
TOTAL			1'132		100%	

* Situation en fin d'année 2005 et entrées en 2006, c-à-d. total des prises en charge en 2006.

Source : SAI, Planification 2003-2006, Rapport OFJ, 2007.

Les placements avec mandat et les placements volontaires

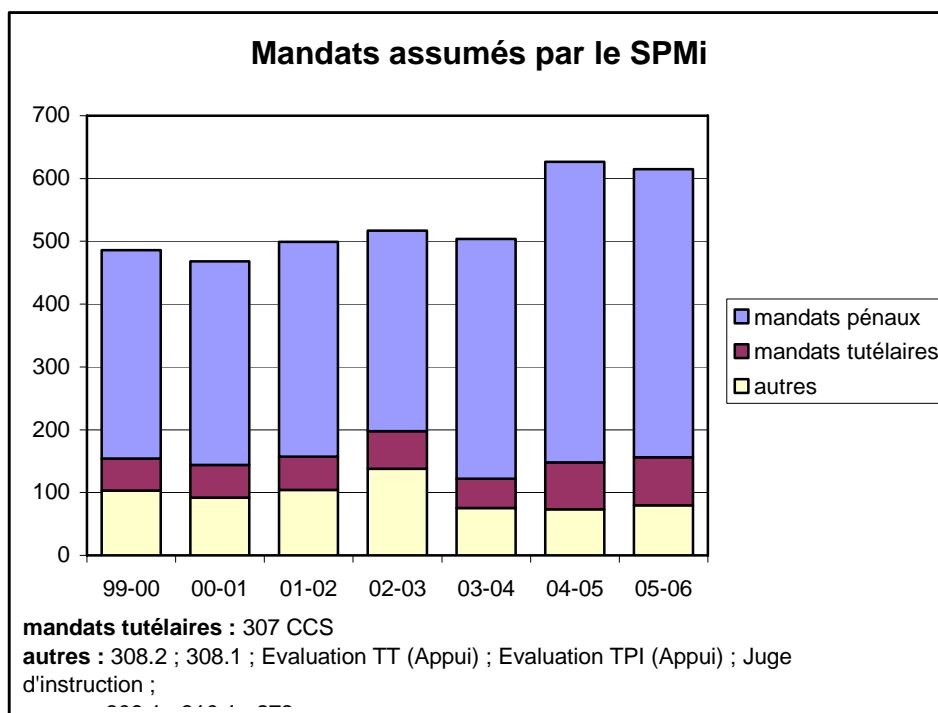
Comme il a été dit plus haut, 30% du total des mineurs suivis par le SPMi font l'objet de mandats judiciaires. Il aurait été intéressant d'avoir la même information pour les seuls mineurs placés, ce qui n'a pas été possible, car on ne peut pas identifier les mineurs placés, mais seulement le type de mesures tutélaires. Par ailleurs, si pour les mineurs suivis sans mandat, on peut identifier les nouvelles demandes, ce n'est pas le cas pour les mineurs suivis avec mandat, et ainsi on ne peut savoir si les mesures tutélaires ont été prises dans l'année de référence ou si elles correspondent à des mesures en cours (mais auraient pu être prises les années auparavant).

Les statistiques dont nous pouvons disposer⁶³ concernent l'ensemble des mandats attribués au SPMi (voir graphique ci-dessous). Parmi ces mandats, il n'est pas possible d'identifier *les mandats débouchant sur un placement* ni, à l'inverse, parmi les placements, il n'est pas possible d'identifier *les placements liés à un mandat judiciaire*, et donc de catégoriser les placements selon le type de mandat (pénal ou civil).

⁶³ Document PowerPoint « Statistiques_dossiers SPMi_2006 » remis par le SPMi.

Placements et mandats judiciaires

Dans l'information traitée, il convient de bien faire la différence entre les *personnes* prises en charge dans l'année (les mineurs placés), les *décisions* prises en charge dans l'année (les mandats) et les *dossiers* traités par le SPMi – avec une ou plusieurs personnes et une ou plusieurs décisions. Chaque niveau d'information est nécessaire et doit être produit séparément.



Pour ce qui concerne les *décisions* prises en charge dans l'année, on peut remarquer dans le graphique ci-dessus une augmentation du nombre des mandats assumés par le SPMi, en particulier des mandats pénaux provenant du Tribunal de la jeunesse. Mais cela ne nous dit rien directement sur le nombre de mineurs, ni sur le nombre de placements, ni sur le nombre de mineurs placés en relation avec les différents mandats judiciaires. Une clarification est nécessaire.

Les instances à l'origine des placements à Genève

On retient en général la formule des « services placeurs genevois » pour désigner les instances de placements au sein du dispositif genevois de placement. Il s'agit du Service de la protection de la jeunesse et du Service du Tuteur général (STG, section mineurs) qui deviendront en 2006 le Service de protection des mineurs (SPMi), ainsi que du Service médico-pédagogique (SMP) et du Tribunal de la jeunesse (TJ). Le tribunal tutélaire (TT) ordonne aussi des placements, mais n'apparaît pas dans les statistiques comme « service placeur ». Les placements décidés par le Tribunal des tutelles apparaissent normalement dans la catégorie du Service du Tuteur général puis, dès 2006, dans celle du Service de protection des mineurs.

Les autres services, associations et institutions à l'origine de placements ne sont pas pris en compte dans les statistiques du SAI.

En 2005, sur un total de 810 entrées enregistrées par le SAI, 733 ont été le fait des « services placeurs genevois », c'est-à-dire SPDJ, STG, SMP et TJ.

Les 77 autres entrées concernent :

- les services placeurs vaudois : 12 entrées (11 EPA, 1 Thônex)
- la police, l'UMUS, et l'association d'aide aux victimes : 23 entrées dans les structures d'urgence le Pont, l'Étape et Piccolo
- le Pertuis : 6 entrées à Piccolo
- le CO, le postobligatoire, la SGIPA, l'Office d'orientation professionnelle, Tremplin-jeunes et la villa Tacchini : 20 entrées dans les ateliers X et ABC et atelier-classe
- 16 entrées concernent des mineurs déjà placés dans un foyer au moment de l'entrée. Il s'agit d'entrées dans un atelier ou dans un autre foyer pour un placement de courte durée (mise au vert). Ces entrées ont été annoncées par les institutions. Elles devraient figurer comme des entrées effectuées par les services placeurs.

(SAI 22-12-2006)

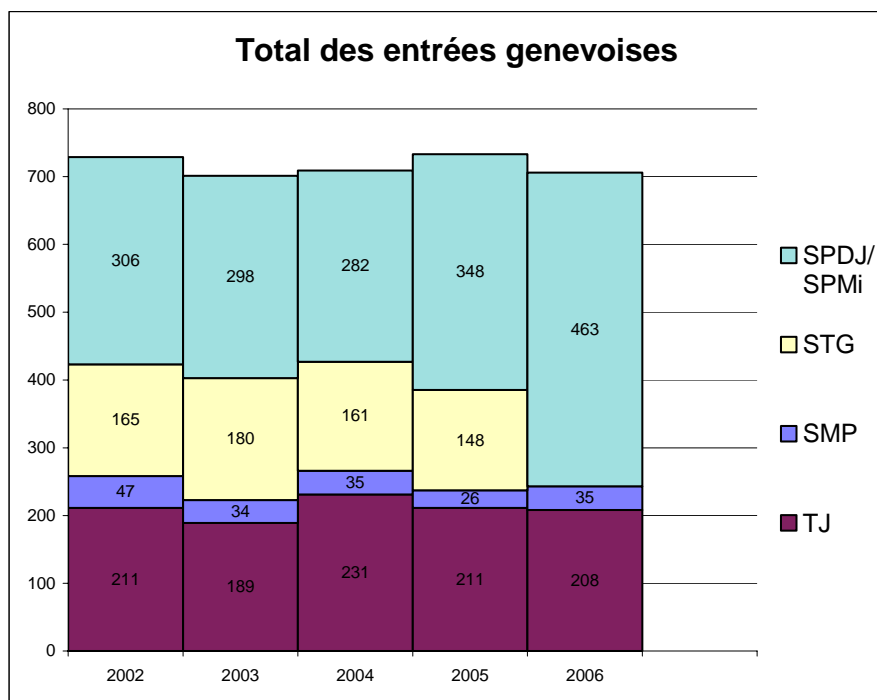
Les statistiques du SAI retiennent encore le sexe et l'âge des pensionnaires. La présente étude n'a pas retenu la dimension du genre pour décrire les placements, dans la mesure où le sexe n'est pas apparu comme source de problèmes particuliers dans le placement aujourd'hui. Cet aspect représente pourtant un intérêt dans la problématique de l'adaptation de l'offre à la demande, et pourra être traité dans un deuxième temps. Il s'agira alors de détailler l'information statistique en croisant la variable sexe avec celle de l'âge.

La répartition des entrées par mois fait apparaître des pics plus importants au mois de juin – avant les vacances d'été – et surtout en août, avant la rentrée scolaire. Cette question pourra aussi être reprise ultérieurement si nécessaire.

Placements effectués par les services placeurs genevois

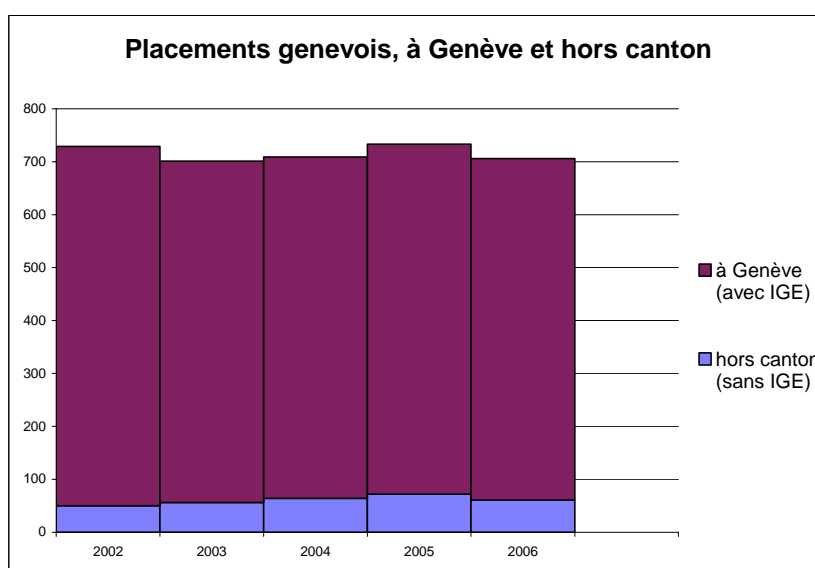
Il s'agit des *entrées dans l'année* (mouvements) et non des mineurs placés (état du placement) dans l'ensemble des institutions d'éducation spécialisée (non seulement les IGE) dans et hors du canton de Genève. Les placements décidés par les services placeurs à Genève sont comptabilisés par le Secrétariat aux institutions, dépendant de l'OJ.

Placements genevois : *entrées* dans des institutions d'éducation spécialisée au cours de l'année, à Genève et hors canton, décidées par des services placeurs genevois.



L'ensemble des placements effectués par les services placeurs genevois représentent un peu plus de 700 entrées par an, de façon assez constante depuis 2002 malgré les fluctuations dues à ce type de prise en charge. La fusion entre le STG et le SPJ a produit une réduction immédiate de 33 entrées, soit près de 7%. Toutefois cette différence entre dans l'ordre de grandeur des fluctuations ordinaires d'une année à l'autre (-7% en 2004, +12% en 2005).

Les placements effectués à Genève incluent les entrées dans des IGE genevoises en dehors des limites cantonales (foyers avec école : le foyer de Salvan, au Valais, l'école protestante d'altitude de Saint-Cergue, dans le canton de Vaud), ainsi que dans l'institution dépendant de la DEP (foyer avec école : l'école climatique de Boveau sur Corbeyrier, dans le canton de Vaud). A l'indication géographique s'ajoute donc le lien institutionnel pour les trois foyers avec école dépendants d'institutions genevoises.



Dans le graphique ci-dessus, on a les placements décidés à Genève et classés selon la situation géographique de l'institution d'accueil : « à Genève » (y compris le foyer de Salvan, l'école protestante d'altitude et l'école climatique de Boveau), ou « hors canton » (sans les IGE). Le total des deux groupes de placements représente l'ensemble des placements décidés à Genève : on observe qu'il n'y a pas d'augmentation significative du total de placements sur la période observée, seulement deux « pics » en 2002 et 2005.

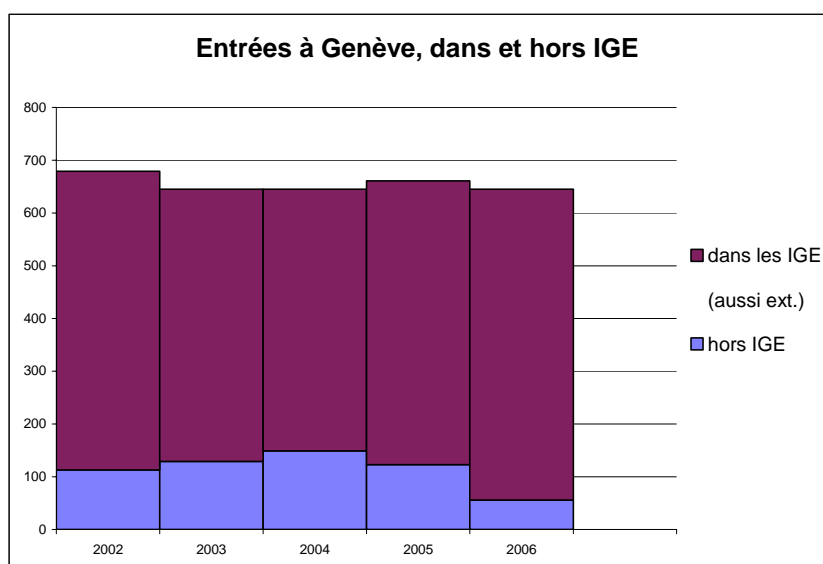
L'évolution croissante des placements hors canton en début de période semble s'arrêter et même s'inverser en 2006. Il faut encore attendre les chiffres de 2007 pour s'assurer qu'il y a véritablement un changement de tendance et non seulement une année particulière.

Le lien est difficile à réaliser entre les placements effectués dans l'année et l'état des placements en fin d'année (comme donnés en début de chapitre).

En effet, plusieurs placements dans l'année peuvent concerner la même personne, de même qu'un certain nombre de placements courts ne vont pas apparaître dans l'état en fin d'année. Ainsi le nombre total des placements effectués dans l'année peut dépasser largement l'état du placement en fin d'année.

Entrées à Genève

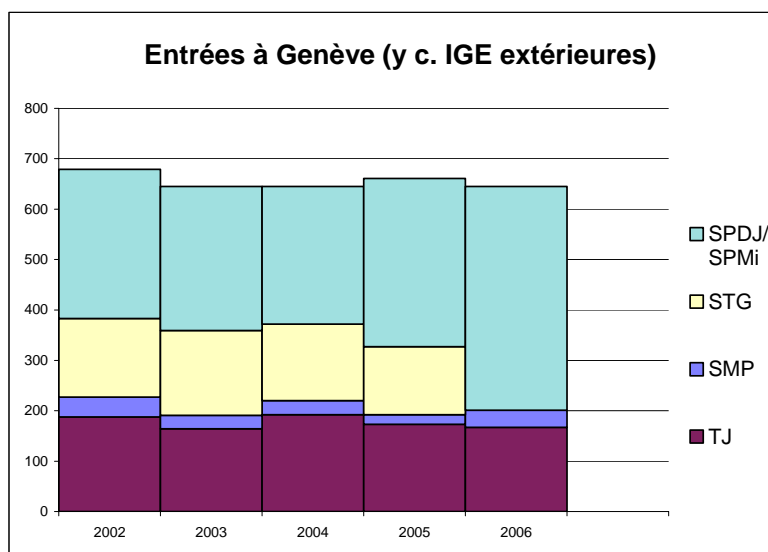
Sur l'ensemble des placements décidés à Genève, le graphique suivant ne retient que ceux qui sont réalisés dans le canton en les classant selon la catégorie de l'institution d'accueil : « dans les IGE » (y compris dans le foyer de Salvan, l'école protestante d'altitude et l'école climatique de Boveau), ou à Genève mais « hors des IGE ».



Dans cette présentation, on observe une augmentation des placements hors des IGE jusqu'en 2004, puis une diminution importante en 2005 et 2006, ceci alors que le nombre total des placements ne varie pas énormément.

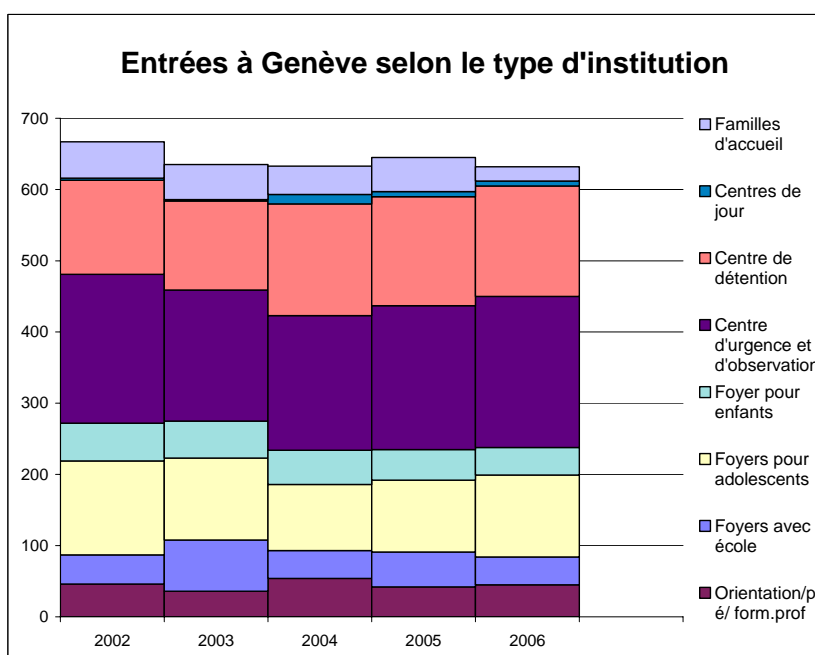
Le même total des placements décidés et réalisés dans le canton peut être présenté selon une autre classification : le graphique suivant présente les placements regroupés par instance de décision ou service placeur. Les services placeurs sont l'ex-Service de protection de la jeunesse devenu Service de protection des mineurs (SPDJ/SPMi), l'ex-Service du Tuteur

général (section des mineurs) qui s'est ensuite fondu dans le SPMi (STG), le Service médico-pédagogique (SMP) et le Tribunal de la jeunesse (TJ). Le Tribunal tutélaire, qui est aussi par ailleurs considéré comme service placeur, n'apparaît pas dans ce graphique, car les entrées ordonnées par lui sont reprises au compte du SPMi.



Dans le graphique ci-dessous, on trouve encore le même total des placements décidés et réalisés à Genève, cette fois présenté selon le type d'institution d'accueil. Les groupes d'institutions d'accueil sont ceux définis par le Secrétariat aux institutions. Dans le groupe des *familles d'accueil* apparaît une baisse des entrées en 2006, ce qui ne signifie pas forcément une baisse des effectifs placés, mais qui indique pourtant une diminution des disponibilités cette année-là.

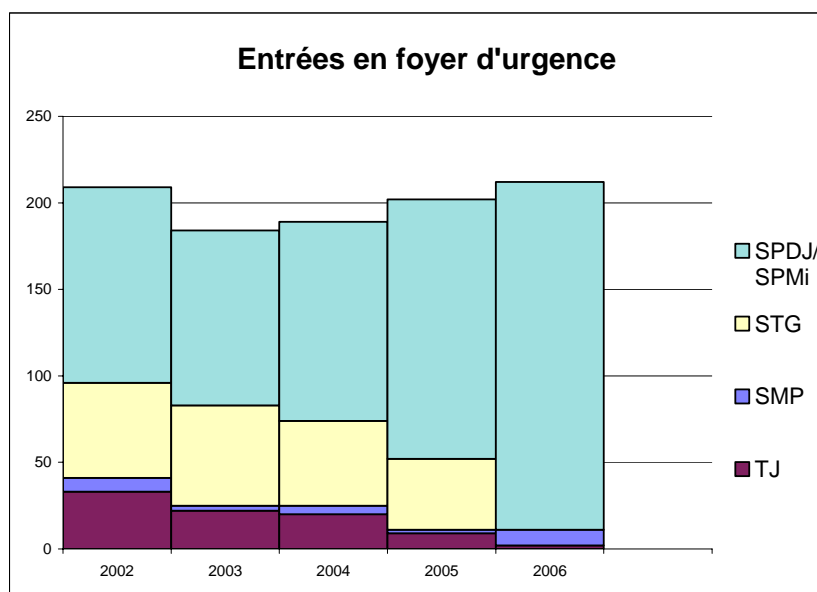
La grande fluctuation du nombre d'entrées d'une année à l'autre empêche de distinguer clairement des tendances dans les chiffres présentés. Pourtant une évolution ressort nettement du tableau, c'est l'augmentation des entrées dans le centre de détention, augmentation qui intervient en 2004 déjà.



Plus loin, les entrées sont présentées séparément par type d'institutions, selon l'origine de la décision de placement (selon le service placeur).

L'accueil d'urgence

Les placements effectués dans les centres d'urgence et d'observation recouvrent les entrées dans les foyers Piccolo, l'Étape, le Pont et la Calanque (UEOE) qui font partie du dispositif d'éducation spécialisée, mais aussi quelques entrées dans l'association URGENS et au Pertuis qui sont en dehors du dispositif.



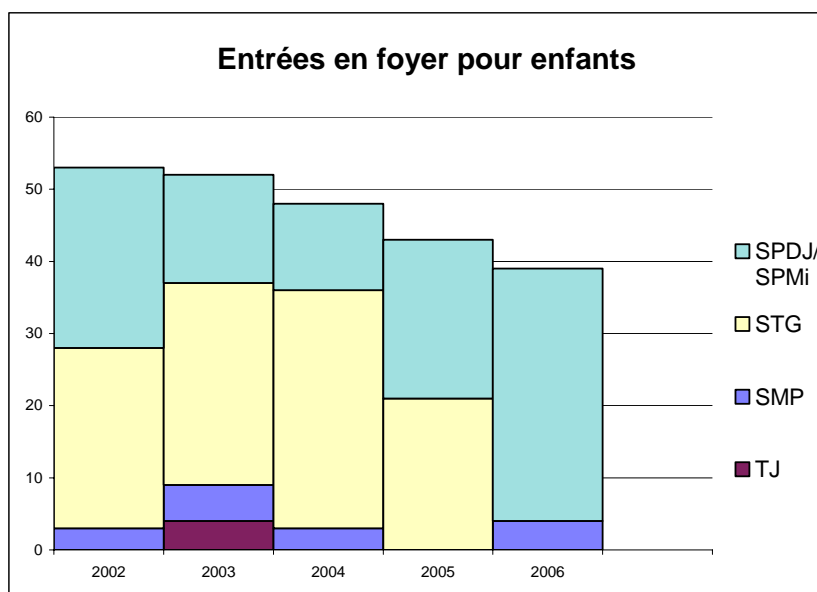
Ces entrées considérées comme en urgence ne comprennent pas les entrées qui auraient pu être faites à l'hôpital (psychiatrie, pédiatrie), dans des familles d'accueil ou encore ailleurs, par exemple hors canton.

On constate que, après une baisse en 2003, les entrées dans les centres d'urgence augmentent de façon continue sur les trois années suivantes. Cette augmentation est largement assumée par le Service de protection de la jeunesse, puis le Service de protection des mineurs, puisque les entrées dues au Tribunal de la jeunesse sont en diminution constante sur toute la période.

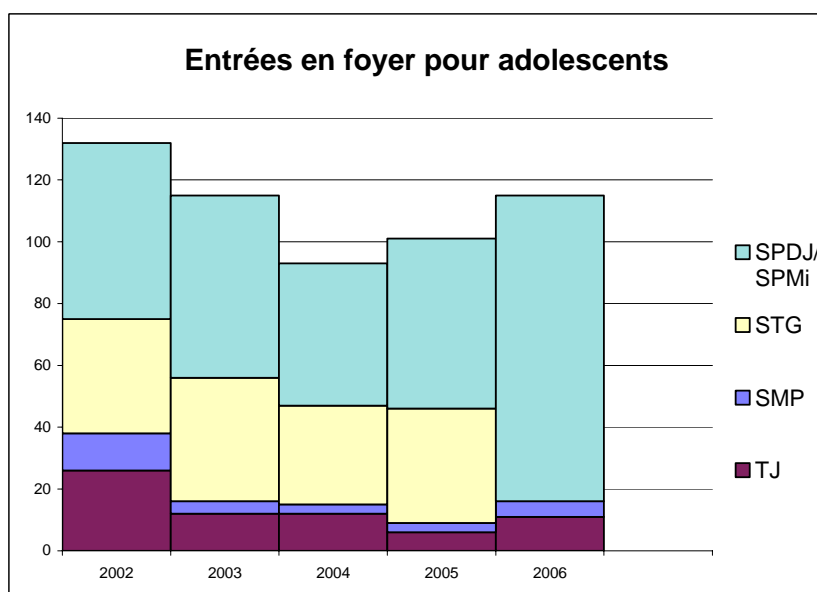
Il apparaît par ailleurs que des placements d'urgence ont été effectués dans des foyers ordinaires, par manque de place momentané, ce qui complète l'information présentée dans ce graphique.

Les foyers d'hébergement

Nous avons appelé foyers d'hébergement les foyers offrant le seul hébergement dans un lieu de vie, sans caractère d'urgence et sans prestations complémentaires de type enseignement scolaire ou préprofessionnel, ni activité thérapeutique ou autre. Ces entrées concernent d'un côté les foyers pour enfants et de l'autre les foyers pour adolescents. Ce ne sont donc pas les caractéristiques des mineurs en tant que telles qui sont enregistrées, mais celles des foyers, avec des possibilités de dérogations, notamment parce que certains foyers couvrent des tranches d'âges à cheval sur la limite entre enfant et adolescent, qui est fixée conventionnellement entre 12 et 13 ans (Chalet Savigny, les Écureuils Doret, la Spirale, foyer du Grand-Sacconnex, villa Mathilde). Les placements sont présentés selon l'instance de décision.



En comparant le graphique ci-dessus avec le graphique suivant, on observe tout d'abord une évolution divergente, dès 2004, avec une augmentation du nombre d'entrées des foyers pour adolescents. Les effectifs retrouvent en 2006 le niveau de 2003, à hauteur de 115 entrées. Les foyers pour enfants, quant à eux, restent sur leur tendance à la baisse sur toute la période observée.

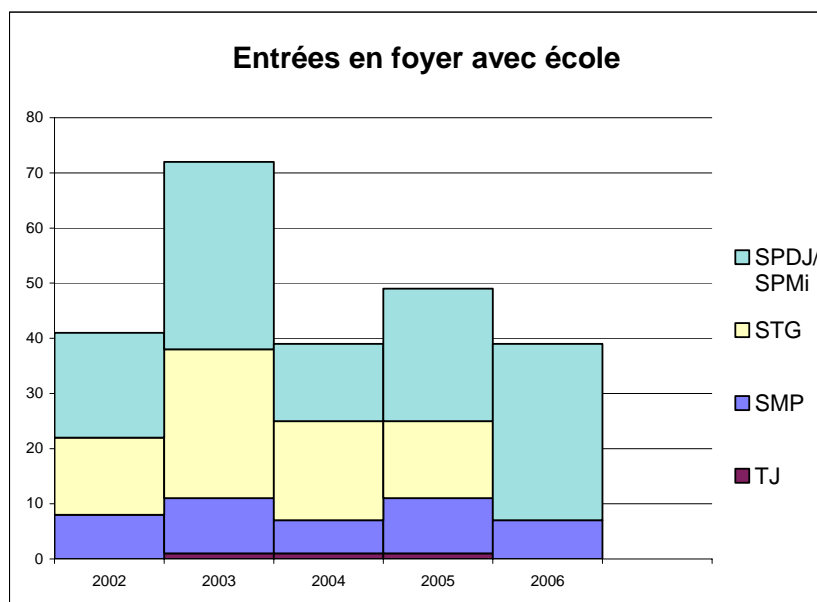


Mais surtout, il faut être attentif aux ordres de grandeur différents. Le nombre d'entrées d'enfants (de 0 à 12 ans) se monte à moins de 40 individus en 2006, alors qu'il est de 115 pour les adolescents (de 13 à 17 ans⁶⁴) la même année, soit un nombre trois fois plus élevé, pour une tranche d'âge concernée (5 ans pour les adolescents) qui représente moins de la moitié (12 ans pour les enfants). Toutefois, il faut relativiser ce résultat, dans la mesure où les foyers avec école accueillent un grand nombre d'enfants de 12 ans ou moins.

⁶⁴ La majorité à 18 ans fait que les mineurs ne peuvent pas avoir plus de 17 ans.

Les foyers d'hébergement avec école

En plus de l'hébergement et du lieu de vie, les foyers avec école (parfois appelés internats) ont donc des classes d'enseignement scolaire ou des ateliers pour des activités de formation professionnelle ou préprofessionnelle, tel le centre de Chevrens (contrairement à la classification du SAI, qui regroupe le centre de Chevrens avec les ateliers sans hébergement dans une catégorie « orientation/pré/form. prof »⁶⁵).



L'évolution des entrées dans les foyers avec école⁶⁶ montre des variations très prononcées, ce qui ne dit pas grand-chose sur la capacité d'accueil globale, mais plutôt sur les mouvements que connaissent ces centres. L'année 2003 est de ce point de vue particulièrement spectaculaire puisque que le nombre d'entrées représente pratiquement le double de 2002 ou de 2004. Cela montre l'imprévisibilité des besoins au moins sur le court terme et dans le détail. Il est intéressant de voir que le Tribunal de la jeunesse recourt extrêmement peu à ce genre de prise en charge.

Les centres de détention

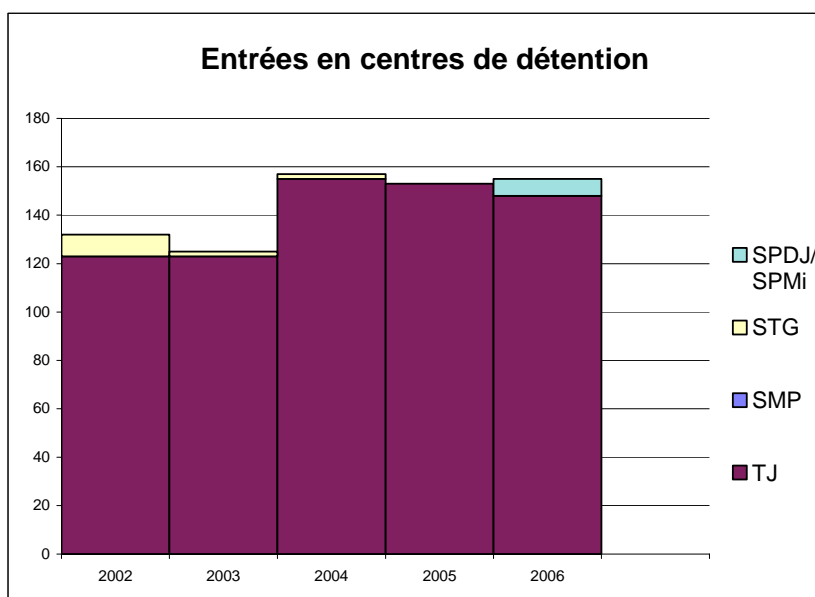
Les placements effectués dans les centres de détention concernent l'établissement de la Clairière, comme centre d'observation et de détention provisoire (fonctions assurées par deux secteurs distincts). La comptabilisation des entrées est présentée selon l'instance de décision.

Comme centre de détention provisoire, cet établissement est censé n'accueillir que des placements judiciaires, décidés par des tribunaux – ici le Tribunal de la jeunesse – mais on voit que d'autres services placeurs sont à l'origine de placements pénitentiaires. Il s'agit du Service du Tuteur général de 2002 à 2004 et du Service de protection des mineurs en 2006. Dans les faits, le STG s'occupait normalement du suivi de placements décidés par le Tribunal des tutelles et le SPMi a repris cette activité ; il s'agit bien de placements judiciaires, mais de nature civile.

⁶⁵ Les catégories du SAI priorisent les caractéristiques de la clientèle plutôt que les prestations offertes.

⁶⁶ Pour l'EPA, les entrées pour l'internat et pour l'externat sont comptabilisées sans distinction, alors que l'externat est essentiellement destiné aux enfants de la région située dans le canton de Vaud.

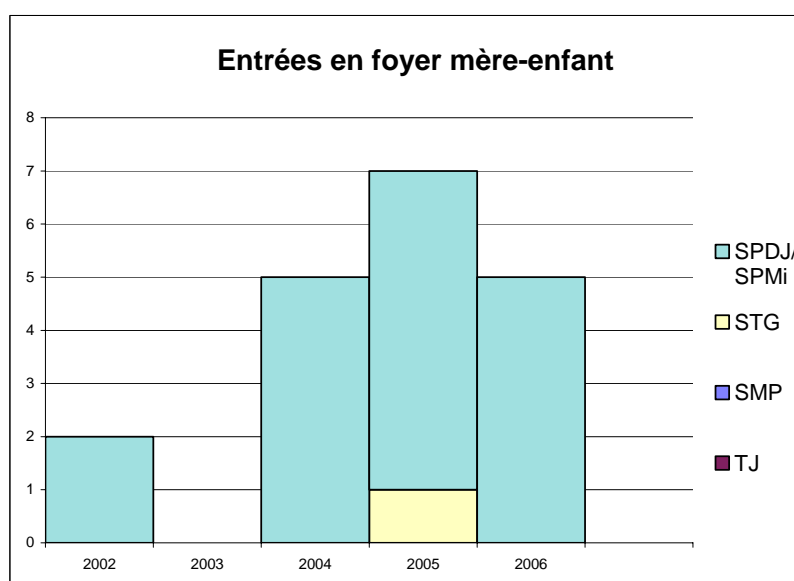
L'augmentation des entrées en 2004 anticipe l'agrandissement de l'établissement qui aura lieu une année plus tard, en été 2005. Les problèmes de sur-occupation observés récemment n'apparaissent pas encore dans nos statistiques et devront être appréhendés au travers d'autres informations. Ce point est repris plus loin.



Le nombre d'entrées dans l'année n'est qu'une partie de l'information nécessaire pour comprendre les problèmes d'occupation, car il ne donne pas le « poids » de ces placements, ni par la longueur des séjours, ni par le type de prise en charge ou les besoins d'isolement, qui requièrent de la place.

Les foyers d'accueil mère-enfants ou parents-enfants

Les entrées dans ces foyers sont enregistrées par le Secrétariat aux institutions, mais ne font pas partie du champ défini par le dispositif d'éducation spécialisée. Elle représentent pourtant un complément d'information nécessaire pour appréhender l'ensemble de la prise en charge socio-éducative à Genève.

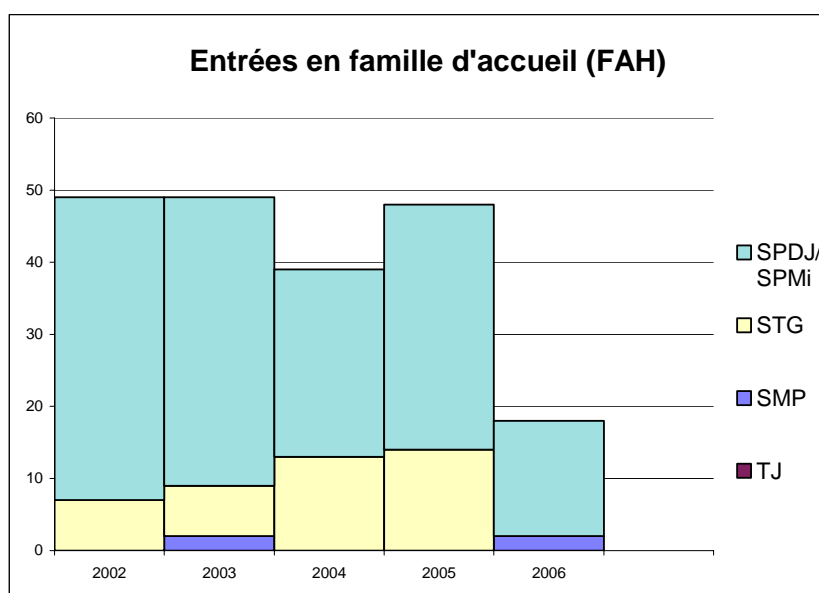


D'ailleurs, la question s'est posée d'intégrer ces foyers au sein des IGE, et un projet a été préparé dans le cadre de la FOJ (CES juin 2003).

Il s'agit des placements effectués dans les foyers d'accueil mère-enfant, en particulier le foyer Arabelle et le foyer Au Cœur des Grottes. La comptabilisation des entrées est faite selon l'instance de décision. On remarque la part prépondérante de la Protection de la jeunesse/des mineurs, mais avec un nombre d'entrées très limité dans l'année.

Placements dans les familles d'accueil (FAH)

Finally, les placements effectués dans les familles d'accueil avec hébergement – toujours comptabilisés selon l'instance de décision – font apparaître un fléchissement important en 2006. Cela ne reflète pas exactement la situation du placement, bien que le nombre de familles d'accueil avec hébergement (FAH) soit en diminution. La demande pour les familles d'accueil est toujours très forte et donc *cette baisse ne reflète en tout cas pas un fléchissement du besoin*, qui reste une solution indispensable pour les placements à long terme des très jeunes enfants.



Là encore, on voit le rôle prépondérant du STG puis du SPMi qui a pris sa relève. On observe encore l'absence complète de placements judiciaires et la faible intervention du SMP. Relevons que les placements en familles d'accueil entrepris par le SPMi restent faibles (7%) et que les placements de jour font leur apparition dès 2004 (9%).

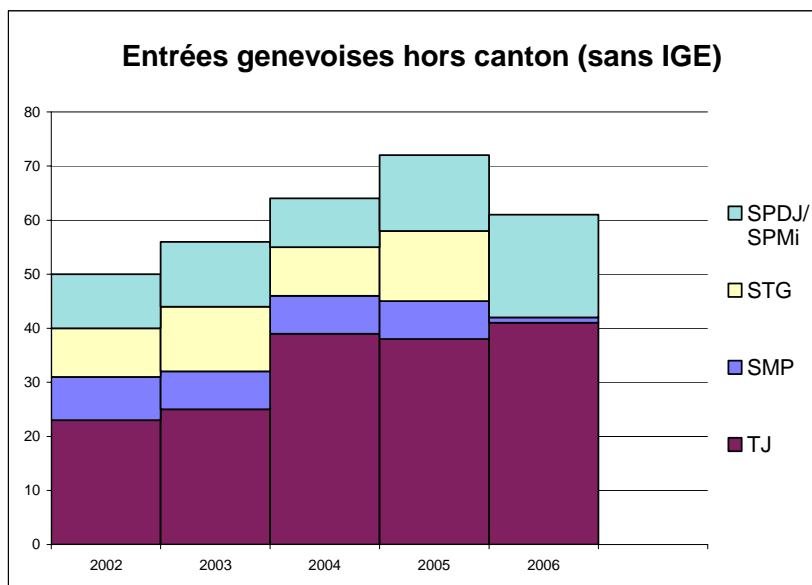
Les entrées dans les familles d'accueil représentent largement moins de la moitié du nombre total de ce type de placement (autour de 120 enfants). Cela confirme que ces placements sont en général plutôt de très longue durée, comparativement aux placements en foyers.

Placements hors canton

Pour compléter ce tableau des placements décidés à Genève, il faut encore présenter les entrées effectuées hors du canton, entrées comptabilisées selon l'instance (genevoise) de décision. Il s'agit d'institutions ne dépendant pas des organismes genevois tels que la FOJ, l'ACASE, etc.

Les placements hors canton de Genève concernent les cantons de Vaud, Valais, Fribourg, Neuchâtel, Jura, Berne et Zurich, ainsi que la France voisine.

On relève que la progression très forte des entrées entre 2002 et 2005 a été stoppée et même renversée en 2006. Ce changement de la tendance est dû principalement au SPMi qui a réduit de manière drastique les placements extérieurs, et aussi au SMP, bien qu'il ne représente qu'une petite partie de l'ensemble de ces placements.



En revanche, on voit que le Tribunal de la jeunesse recourt davantage à ce type de placements, avec une progression importante en 2004 et un maintien à un niveau élevé. Cette évolution se comprend d'autant moins que le total des placements effectué par le Tribunal de la jeunesse n'a pas augmenté entre 2002 et 2006, passant de 210 à 208 entrées (voir le premier graphique de la série) et que le nombre de placements en centre de détention (la Clairière) a lui aussi augmenté avec une hausse de 32 entrées en 2004, soit 26% en une année. Inversement, les entrées en foyer d'urgence et en foyer pour adolescents baissent sur la même période, ce qui signifie que d'autres types de placements que les placements pénaux ont lieu dans ces foyers en place de ceux-ci.

Différents problèmes liés au placement

La surpopulation dans la détention

La situation du centre de détention préventive de la Clairière croule sous les demandes de placements pénitentiaires (cf. article TdG).

Ces placements, tout en étant assez différents des placements effectués dans les IGE, tant par les cause, les voies de décision que par les conditions dans lesquelles ils se font, influencent grandement la situation du reste du dispositif genevois.

Les causes de cette surpopulation sont de plusieurs ordres :

- Augmentation du nombre de condamnations de mineurs, avec des situations plus dures et avec des jeunes plus précoces
- Augmentation des peines maximum prévues par le nouveau droit pénal des mineurs (DPMIn)
- Suppression des détentions de mineurs à Champ-Dollon dès l'automne 2007 (décision du DI en conformité avec le DPMIn)
- Augmentation des placements sur mandats civils ces dernières années
- Allongement de durées des placements en observation⁶⁷ (notamment à cause des difficultés pour trouver un placement après la période d'observation)
- Exécutions de peines dans un établissement prévu pour la seule préventive
- Présence de handicapés

Ces différentes causes contribuent chacune pour sa part et selon des temporalités diverses à l'engorgement de la Clairière, et requièrent des solutions très variées, alors qu'une approche immédiate du problème impliquerait simplement une augmentation du nombre de places dans cet établissement pénitentiaire.

Centre romand prévu à Palézieux

Pour les incarcérations de plus longue durée, le canton de Vaud compte sur la construction du futur centre de détention romand pour mineurs, projeté à Palézieux.

D'ici 2010, il devrait accueillir une cinquantaine d'adolescents délinquants en provenance des cantons romands et du Tessin. Entre 30 et 40 millions de francs seront investis dans le projet. « Le volet technique est pratiquement sous toit », a indiqué le chef du Département de l'intérieur. Si la commune de Palézieux donne, le 5 avril, son aval au dossier d'implantation, un crédit d'études sera établi début mai (*Tribune de Genève du 2-4-07*).

Depuis, la décision a été prise par les autorités de construire ce centre, dont l'ouverture est prévue pour 2012, mais un référendum est en cours dans la commune, en vue de s'opposer à cette décision (*24 Heures du 16-5-08*).

Une unité préventive pour les 16-18 ans a été ouverte fin mars 2008, dans l'aile ouest de la prison de la Croisée, à Orbe. Ce centre concerne les incarcérations de courte durée, avec la nécessité de séparer les mineurs des détenus majeurs.

Ces centres viennent compléter le dispositif prévu par le Concordat du 24 mars 2005 de la Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLDJP), qui prévoit encore un centre à Pramont (VS) qui est déjà en activité et un autre centre prévu à Neuchâtel pour les jeunes filles.

⁶⁷ Les placements en observation à Valmont (Lausanne) ou à Time-Out (Fribourg) sont de l'ordre de 12 semaines, tandis qu'à la Clairière, ils n'ont pas de limites a priori et durent plutôt 3 ou 4 mois.

Les nomenclatures du placement

Avant d'aller plus loin, on rappellera que la nomenclature utilisée pour rendre compte des placements donne un certain angle de vision et une certaine grille de lecture sur le dispositif de placement. Selon que l'on décrive des institutions, des prestations ou des clientèles, on donne des représentations assez différentes des besoins.

Dans ce chapitre sur les placements effectués, nous avons retenu une classification plus détaillée des institutions, mais ce détail ne peut être conservé quand il s'agit de mettre en relation des placements avec des données financières ou de ressources humaines.

Selon que l'on utilise des catégories plus ou moins détaillées, on donne l'image d'institutions plus ou moins spécialisées, sans que l'on puisse se rendre compte de la souplesse d'adaptation qui existe (ou non) dans la réalité lors de la prise en charge.

Les insuffisances apparentes du placement

Les insuffisances constatées lors de notre enquête – à partir des données statistiques et des classifications officielles – sont qualifiées d'apparentes dans la mesure où l'on peut observer des déplacements de la demande, quand des places manquent, parce que l'on trouve des solutions de remplacement. Par exemple des placements d'urgence sont effectués dans des foyers ordinaires, ou encore des détentions d'exécution de peine sont effectuées dans des places de détention provisoire, etc. Ces observations ne peuvent être faites qu'à partir d'entretiens et de données qualitatives, ce dont ne rend pas compte l'état des lieux quantitatif.

Certains déplacements sont visibles, d'autres moins ou pas, ce qui nous incline à penser qu'il y a des besoins (complètement) cachés.

Par ailleurs, l'expérience de la CES nous apprend que la demande peut fluctuer très fortement d'une année à l'autre, avec des besoins aigus à certains moments et des surcapacités à d'autres, pour les mêmes institutions. Ça a été le cas avec le foyer Piccolo⁶⁸. L'état des lieux présenté plus avant – statique – ne donne pas l'image de cette grande variabilité. C'est pourquoi il est très important d'associer au constat des manques apparents une analyse des dynamiques à l'œuvre dans le dispositif pour bien comprendre la nature des besoins et les *différentes* possibilités d'y répondre.

Les refus

Première étude en 1998, sur la base des données 1997. Seconde étude en 2003, sur la base des données 2001⁶⁹.

Une grande partie des refus est en relation avec un effectif complet (153 sur 170). Cette raison ne devrait en théorie plus pouvoir être invoquée avec le nouveau système de recherche de place sur internet (si le site est bien renseigné). On en déduit que l'étude n'amène que peu d'éléments, difficiles à interpréter, dans la mesure où un refus pour impossibilité n'est pas un refus mais une impossibilité, et que le nombre de refus dépend autant de l'activité des assistants sociaux (et du recensement de cette activité) que des possibilités et dispositions des foyers.

⁶⁸ Voir les PV de la CES.

⁶⁹ Rapport 10-3-2003.

Les prestations recherchées hors IGE

Une autre approche peut être menée à partir du recensement des prestations, par la description des prestations recherchées en dehors des IGE. Dans les « statistiques de placements SPMi hors IGE »⁷⁰ du placement hors canton, on trouve les motifs⁷¹ suivants pour expliquer le choix du placement externe :

- Internat et lieu de vie (9)
- Pénal (8)
- Situation géographique (5)
- Structure cadrante (7)
- Thérapeutique (5)

Dans ces prestations recherchées hors du canton, deux types apparaissent clairement comme inexistantes à Genève, ce sont les « Structures cadrantes » (on pense en particulier aux foyers fermés ou semi-fermés) et les « Foyers thérapeutiques », qui sont actuellement en discussion dans les milieux genevois⁷².

Les prestations absentes dans les IGE

Utilisant la nomenclature de l'OFJ pour la description des prestations, on peut identifier un certain nombre de manques dans les capacités des IGE, puisque ces catégories ne sont pas présentes dans les statistiques les concernant⁷³.

6	Thérapie (93ter CP)
7	Rééducation (93ter CP)
9	Institution pour jeunes adultes (jusqu'ici : éducation au travail)

L'approche par les prestations confirme l'absence de « Foyers avec thérapie » (catégorie 6) et de « Rééducation » (catégorie 7), rejoignant l'observation faite plus haut sur l'absence de « Structures cadrantes ». Ce constat est pourtant à relativiser car les catégories 6 et 7 vont disparaître dans la nouvelle classification de l'OFS⁷⁴, de même que la prestation 14 (« Places extra-muros »). En revanche, la prestation « Institution pour jeunes adultes » (catégorie 9) devrait normalement pouvoir être assumée par les centres et foyers avec ateliers ou classes recensés comme « Foyer avec école » (Chevrens) ou comme « Atelier » (Atelier ABC, Atelier X, Atelier-classe).

Les prestations des catégories 11 à 20 de la liste de l'OFJ n'ont pas été retenues pour décrire les IGE, et pourtant on voit que certaines prestations sont bien présentes dans ces institutions (détention, prise en charge externe en studio, prise en charge partielle, familles d'accueil, etc.).

⁷⁰ Il s'agit d'une liste nominale avec des descriptifs individuels plutôt que d'une véritable statistique.

⁷¹ A partir d'un regroupement de la « typologie » et de la « prestation recherchée hors IGE ».

⁷² Un foyer thérapeutique, la maison thérapeutique Le Bosquet, a existé à Genève mais a été amené à fermer « en raison d'une insuffisance d'occupation » (*Trait d'union*, N° 61, FOJ, Novembre 2006). Pourtant, aucun bilan officiel n'a été réalisé sur cette expérience.

⁷³ Cf. « Planification 2003-2006. Rapport dans le cadre du réexamen de reconnaissance des institutions genevoises d'éducation spécialisée », SAI-office de liaison du canton de Genève, déc. 2007.

⁷⁴ Présentée en janvier 2008. C'est le cas aussi pour la catégorie 14 « places extra-muros ».

11	Détention [art.25, al.2 DPMIn]
12	Prise en charge externe en studio
13	Prise en charge partielle
14	Places extra-muros
15	Autres offres supplémentaires non reconnues par l'OFJ
16	Grandes familles pédago-thérapeutiques, familles d'accueil, etc.
17	Écoles spéciales non reconnues par l'OFJ
18	Institutions de la pédopsychiatrie
19	Foyers pour enfants en bas âge
20	Autres institutions de l'aide à la jeunesse en internat

Considérant les placements hors IGE, il est intéressant de faire le même examen. En effet, « les placements externes (dans les autres cantons) sont décrits selon cette même classification »⁷⁵. On observe ainsi qu'il n'y a pas de placements genevois **hors canton** dans les catégories 6 et 7 (« Thérapie [93ter CP] » et « Rééducation [93ter CP] »), catégories de placements qui manquent apparemment à Genève. On est amenés à se demander pourquoi aucun placement n'est décrit selon ces qualificatifs. Que fait-on quand ce type de placement est nécessaire ? Est-ce que des solutions sont trouvées en dehors des placements décrits par le SAI, est-ce que des dispositifs d'accompagnement thérapeutique sont créés à côté des placements (ou sans placement) et ne sont pas recensés ?

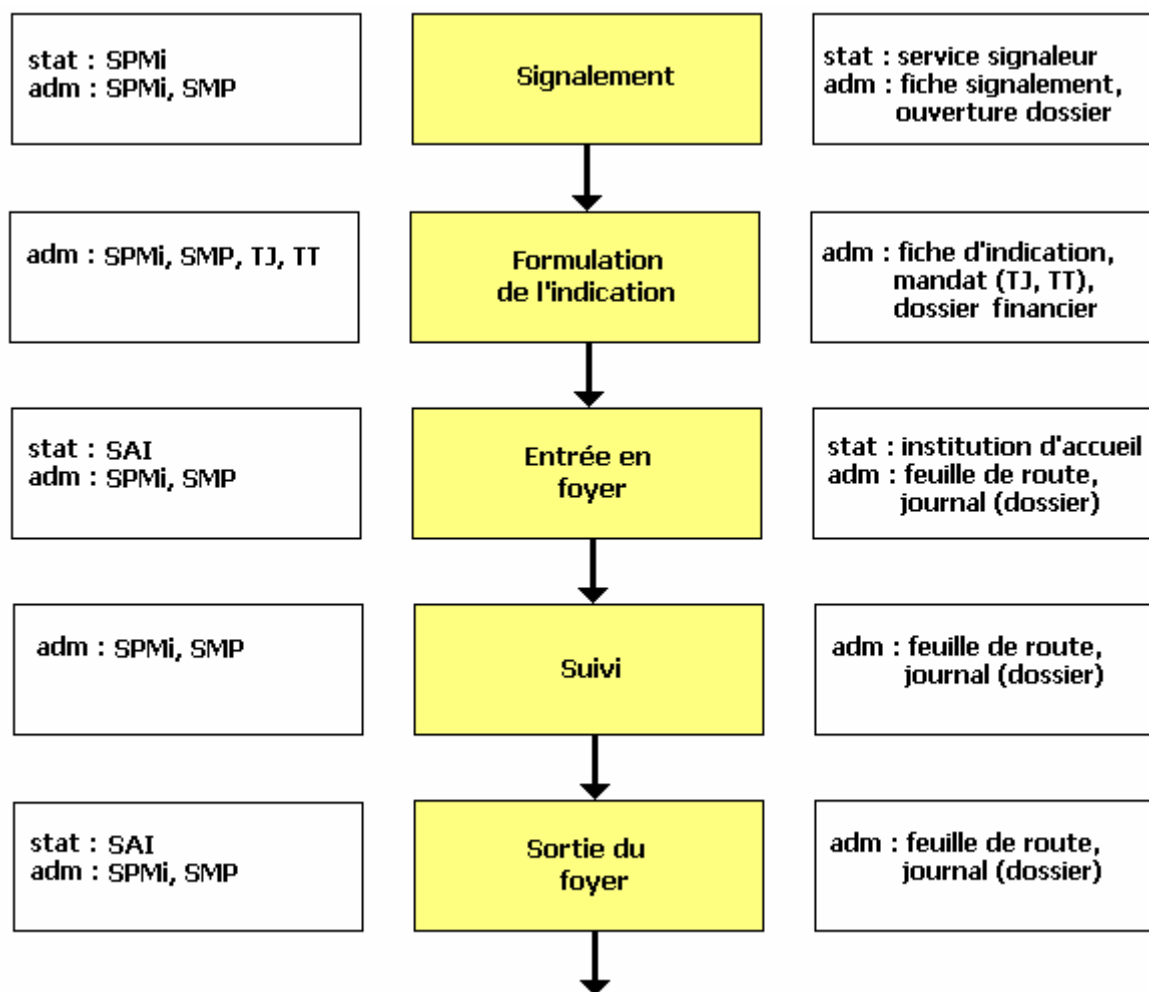
A contrario, la catégorie 3 (« Education pour enfants avec école interne ») est la plus sollicitée pour les placements dans les autres cantons, catégorie qui ne relève pas de « prestations inexistantes à Genève » car il existe 98 places de ce type, sur un total de 356⁷⁶. Il s'agit de se poser la question du pourquoi de cette préférence dans le placement : est-ce dû à de véritables besoins ou à une « pratique habituelle » des placeurs pour des enfants d'âge scolaire ?

Information sur le processus de placement

Différentes sources d'information ont été identifiées lors de notre travail, produisant différents types d'informations (nous avons retenu l'information statistique et l'information administrative). Celles-ci sont présentées dans le schéma suivant.

⁷⁵ Rapport SAI déc. 2007.

⁷⁶ Rapport SAI, page 33



stat = Information statistique : recensement régulier selon des catégories prédéfinies et constantes dans le temps.

adm = Information administrative : documents officiels non compilés, mais pouvant faire l'objet d'un relevé ponctuel individuel (ou global si les moyens le permettent).

Les « trappes à l'information »

La pratique de certains juges qui consiste à ne pas prononcer de placement en absence de place disponible – en dehors des cas les plus urgents –, en plus de créer une catégorie de « non-décision », empêche le recensement du besoin lié à ces cas en attente, car ils ne sont pas identifiables et donc comptabilisables comme tels.

D'autres pratiques contribuent à faire disparaître les besoins : elles consistent à trouver des solutions en dehors du dispositif (en particulier en faisant appel à des organismes privés ou à des dispositifs conçus de façon ad hoc avec des assistants sociaux en dehors du SPMi), ce qui est certainement une bonne chose pour le jeune en cause et contribue à la solution de son problème individuel, mais empêche le recensement de ces solutions particulières, tout en « cachant » des besoins sensés être traités par le dispositif genevois.

Le fait de trouver des solutions insatisfaisantes (ou dans des conditions insatisfaisantes), de retarder des décisions de placement (ou peut-être de renoncer à celles-ci) crée des situations non identifiables pour le système dans son ensemble, tout en suscitant des insatisfactions diverses pour les personnes qui constatent et qui vivent ces situations.

Limites de la statistique cantonale des placements

Les imprécisions de la classification des placements peuvent induire un certain flou dans la lecture des données, mais en principe les rattachements ne devraient pas se modifier dans le temps, quelle classification que l'on utilise. Cette stabilité des catégories devrait assurer la cohérence des données dans le temps.

Il subsiste cependant un certain doute quant à la qualité des enregistrements, dans la mesure où les chiffres changent selon le document transmis, ou selon la voie d'obtention des données. Ainsi les placements du SMP donnés avec la statistique générale des placements ne donne pas les mêmes résultats que la statistique détaillée obtenue directement auprès du SMP.

	Placements à GE		Placements hors canton	
	Par le SAI	Par le SMP	Par le SAI	Par le SMP
2002	39	25	8	8
2003	27	20	7	9
2004	28	18	7	10
2005	19	17	7	10
2006	34	27	1	2

Même constat sur les données de placement dans les familles d'accueil :

	Liste nominale (avec indication)		Dans la statistique des placements	
2002	2		0	
2003	2		2	
2004	1		0	
2005	0		0	
2006	2		2	

Il est clair que de tels écarts posent problème pour la lecture des résultats et des graphiques présentés. Ils sont donc donnés en l'état, sachant que nous avons donné la priorité aux données du SAI, qui apparaissent plus complètes (à part pour les familles d'accueil).

Résumé du chapitre 4

Population placée

- Les dossiers en activité au sein du SPMi sont environ au nombre de 8'500 en 2006, ce qui représente près de 10% de la population des mineurs dans le canton de Genève.
- Environ 500 mineurs sont placés à la fin 2006, dont 450 au sein du dispositif genevois d'éducation spécialisée (foyers et familles d'accueil) et une cinquantaine hors canton.
- En 2006, les placements effectués dans l'année représentent un peu plus de 700 entrées.

Placements (entrées)

- Une évolution ressort nettement, c'est l'augmentation des entrées dans le centre de détention qui intervient en 2004 déjà.
- Après une baisse en 2003, les entrées dans les centres d'urgence augmentent de façon continue sur les trois années suivantes.
- Dès 2004, augmentation du nombre d'entrées des foyers pour adolescents. Les foyers pour enfants restent sur leur tendance à la baisse sur toute la période 2002-2006.
- Le Tribunal de la jeunesse recourt extrêmement peu aux foyers avec école.
- Les placements judiciaires civils à la Clairière sont en augmentation.
- La demande pour les familles d'accueil est toujours très forte et la baisse du nombre des entrées ne reflète en tout cas pas un fléchissement du besoin.
- Absence de placement judiciaire et faible demande du SMP pour les familles d'accueil.
- Sur la période 2002-2006, le Tribunal de la jeunesse recourt toujours plus aux placements hors canton, avec une forte progression en 2004 (malgré l'agrandissement de la Clairière).
- Inversement, les entrées en foyer d'urgence et en foyer pour adolescents dues au Tribunal de la jeunesse baissent sur la même période, ce qui signifie que des placements non pénaux ont été effectués dans ces foyers en place de ceux-ci.
- Augmentation du nombre de mandats traités par le SPMi, en particulier des mandats pénaux provenant du Tribunal de la jeunesse.
- Deux types de prestations sont clairement inexistantes à Genève, ce sont les « Structures cadrantes » (foyers fermés ou semi-fermés) et les « Foyers thérapeutiques »
- Pourtant, aucun placement hors canton n'est décrit selon les catégories 6 (« Thérapie [93ter CP] ») et 7 (« Rééducation [93ter CP] ») de la classification des prestations.
- La catégorie 3 (« Education pour enfants avec école interne ») est la plus sollicitée pour les placements hors canton : est-ce dû à de véritables besoins ou à une « pratique habituelle » des placeurs pour des enfants d'âge scolaire ?

Pilotage

- Imprévisibilité des besoins de placement, au moins sur le court terme et dans le détail.
- On observe des déplacements de la demande, quand des places manquent, parce que l'on trouve des solutions de remplacement ailleurs.
- Il y a des besoins (plus ou moins) complètement cachés.
- On observe une grande variabilité de la demande.

Information

- Il n'est pas possible de faire le lien entre les signalements qui arrivent dans les services placeurs et les placements finalement réalisés par ces mêmes services.
- Une classification claire et précise devrait donner à la fois, de façon explicite, les deux informations suivantes :
 - ① le type des prestations dispensées par l'institution (hébergement, formation, traitement),
 - ② la population concernée (selon le groupe d'âge, selon le diagnostic [toxicomanes, handicap] ou selon le lien familial [mère-enfant])
- Il n'est pas possible d'identifier les mandats débouchant sur un placement ni, à l'inverse, d'identifier les placements liés à un mandat judiciaire, et donc aussi d'identifier le type de mandat (pénal ou civil).
- Il est nécessaire de séparer les statistiques des personnes prises en charge dans l'année (l'activité selon le public concerné), les statistiques des décisions prises dans l'année (l'activité juridique) et les statistiques des dossiers traités dans l'année (l'activité administrative).
- Le nombre de refus (tel qu'il était recensé jusque-là) dépend autant de l'activité des assistants sociaux (et du recensement de cette activité) que de la disponibilité des foyers.

Chapitre 5 : Analyse de l'adéquation entre les dispositifs en place et les besoins des enfants

Ce chapitre donne un bref aperçu de l'approche méthodologique utilisée pour apprécier l'adéquation entre les dispositifs en place et les besoins des enfants du point de vue qualitatif. Il présente ensuite l'enquête réalisée auprès des principaux acteurs et professionnels du champ de l'éducation spécialisée à Genève et l'analyse détaillée des résultats pour l'ensemble de la population enquêtée et pour certains groupes de professionnels. Cette analyse se fonde sur les représentations et les opinions des acteurs au sujet d'un ensemble de thèmes tels que l'information et la communication autour du placement, les pratiques professionnelles, les critères et la temporalité du placement ou encore les offres du dispositif de l'éducation spécialisée à Genève. L'analyse des opinions de ces professionnels revêt toute son importance par le fait qu'elles influencent en permanence leurs positions et leurs pratiques quotidiennes.

Méthodologie

Pour procéder à l'analyse de l'adéquation entre les dispositifs en place et les besoins des enfants, nous avons procédé en deux temps.

Lors d'une première phase, nous avons utilisé un ensemble d'informations, de documents et de données disponibles concernant le dispositif d'éducation spécialisée à Genève pour délimiter le champ d'analyse. Ce premier travail d'identification a été complété par des informations de premier plan recueillies lors d'une série d'entretiens préliminaires réalisés auprès de différents acteurs-clés du dispositif de placement. Tous ces éléments ont été pris en compte pour la mise au point des dimensions et des critères d'évaluation ; cette tâche a été réalisée en étroite collaboration avec des représentants de la direction de l'Office de la jeunesse.

Dans un deuxième temps, nous avons élaboré un questionnaire d'enquête construit sur la base des informations obtenues, ceci pour mettre en lumière les représentations des acteurs concernant les dispositifs en place et les besoins des enfants et pour évaluer dans quelle mesure les différents critères retenus étaient partagés par ces différents professionnels.

Analyse documentaire

Les questions et préoccupations autour du dispositif d'éducation spécialisée à Genève et en particulier les thèmes de la coordination offre-demande des placements, des besoins des services placeurs, du manque de place dans les institutions, de placements difficiles et les placements prioritaires ont fait l'objet de discussions nombreuses dans différents groupes de travail et commissions et ont donné lieu à la mise au point de plusieurs mesures destinées à améliorer le dispositif au cours des années. Plusieurs rapports et notes élaborés par le Secrétariat aux institutions (SAI), ou par la direction générale de l'Office de la jeunesse par exemple, en attestent.

Une plate-forme des besoins des services placeurs

En 1991 déjà, la plate-forme des besoins des services placeurs⁷⁷ de l'Office de la jeunesse et du Tribunal de la jeunesse a été constituée, son but essentiel étant « d'identifier les besoins des services en matière de placement afin d'améliorer la coordination entre les demandes des services et les offres de prestations des institutions genevoises d'éducation spécialisée ».

En 1992, un projet d'étude a été mis sur pied pour répondre essentiellement à trois objectifs : *mettre en évidence les besoins des mineurs et des familles* tels qu'ils étaient *perçus et analysés par les professionnels des services, cerner les principes et les modalités d'intervention des professionnels et des services au sujet du placement et de son indication* et enfin *identifier les prestations et la collaboration des lieux de placement attendues par les services*⁷⁸.

Cette étude qualitative a fourni de premiers éclairages sur les motifs de refus, la nature des difficultés à placer certains jeunes et les effets de ces refus sur les mineurs et les travailleurs sociaux. Elle a sans doute été à l'origine de l'examen plus approfondi de ce problème des refus suite à la recherche d'un placement au début des années 2000.

Ainsi, le SAI a réalisé une recension des refus en 2001⁷⁹ auprès des assistants sociaux de chaque service placeur pour connaître la demande en placements non satisfaite. Les conclusions de cette étude ont mis en évidence certaines limites de l'exercice de recension réalisé par la plate-forme et la nécessité d'envisager la création d'un observatoire des placements pour mieux répondre aux besoins exprimés et mieux comprendre également les différents mécanismes et pratiques en jeu dans les dispositifs en place.

Des problématiques abordées régulièrement par la Commission de l'éducation spécialisée (CES)⁸⁰

Parmi les nombreuses questions traitées dans le cadre de la Commission de l'éducation spécialisée, celle de l'adéquation entre les dispositifs de l'éducation spécialisée en place et les besoins des enfants est également une préoccupation de longue date. Cette problématique a donné lieu à de nombreux débats, questions, interventions et propositions de la part des membres de la commission. Parmi une liste impressionnante de questions abordées durant la législature 2002-2006⁸¹, un ensemble de thématiques plus ou moins directement liées à cette question ont été traitées.

Citons par exemple le thème récurrent du *manque de place dans les institutions*, en particulier sous l'angle des refus de prise en charge et de la mobilité au niveau des foyers, du taux d'occupation des foyers d'urgence ainsi que la demande réitérée de *créer un site internet* centralisant les places disponibles et les données spécifiques à chaque institution. Le *manque de place en milieu fermé* pour mineurs est également présenté comme un problème aigu, tout comme par exemple le *manque de lieux de placement appropriés* en suffisance pour des

⁷⁷ Voir : *Plate-forme des besoins des services placeurs*. Rapport sur l'étude qualitative auprès des services de l'Office de la jeunesse et du Tribunal de la jeunesse. Secrétariat aux institutions (SAI), décembre 1995, et *Plate-forme des besoins des services placeurs*. Besoins en placement, résultats 1996. Secrétariat aux institutions (SAI), (1997).

⁷⁸ *Plate-forme des besoins des services placeurs* (1995), op. cit. p. 3.

⁷⁹ *Rapport Recension des refus en 2001*. Plate-forme des services placeurs. Secrétariat aux institutions (SAI), mars 2003 (8 pages).

⁸⁰ Le fonctionnement et les missions de la Commission de l'éducation spécialisée sont décrits au chap. 2.

⁸¹ *Inventaire des problématiques abordées par la Commission de l'éducation spécialisée durant la législature 2002-2006*. Commission de l'éducation spécialisée, Direction générale de l'Office de la jeunesse, Département de l'instruction publique, mai 2006.

adolescents en grave difficulté pour lesquels une privation de liberté à des fins d'assistance a été prononcée par le tribunal tutélaire.

La question du *caractère prioritaire de certains placements* est également abordée (placements d'autorité des tribunaux confrontés à la logique de l'admission négociée dans les foyers) et plus globalement celle de *la négociation de l'admission en foyer* ainsi que celle des *placements des cas difficiles* et leur refus par les institutions alors qu'elles ne sont pas pleines, sans que la commission puisse déboucher sur des solutions concrètes en dehors de certaines recommandations. L'ouverture d'un foyer thérapeutique prévue initialement en 2002 a été reportée au fil des années. Le besoin de ce type de structure a été régulièrement rappelé par les membres de la commission de l'éducation spécialisée.

La pénurie de places et les difficultés répétées pour coordonner l'offre et la demande ont conduit la Commission de l'éducation spécialisée à mandater un groupe de travail piloté par la direction générale de l'Office de la jeunesse pour éclairer la question de la coordination « offre-demande » et faire des recommandations.

L'examen d'autres problématiques telles que *la prise en charge de la petite enfance en difficulté*⁸², examinée sous plusieurs angles, et celle de *la coordination entre les services placeurs et les foyers d'éducation* par les membres de la commission a conduit à la constitution de groupes ad hoc chargés généralement de produire des études et des rapports.

Un groupe de travail chargé d'étudier la coordination « offre-demande » des placements socio-éducatifs

Ce groupe a présenté un rapport⁸³ accompagné de repères statistiques relevant trois types de mesures⁸⁴ à examiner : *augmenter la capacité d'accueil dans les foyers d'enfants et d'adolescents* en disposant d'une bonne prise en compte des besoins non satisfaits (placements rendus impossibles par manque de disponibilités institutionnelles adéquates) ; *agir sur la charge et les modalités de travail des assistants sociaux des services placeurs* de manière à leur permettre d'être plus disponibles et plus efficaces dans la négociation des placements d'enfants ; *améliorer la coordination entre l'offre et la demande de placement* en déléguant l'activité d'intermédiaire entre les services placeurs et les foyers d'accueil à un interlocuteur unique (interne à l'Office de la jeunesse). Le mandat du groupe de travail concernait en particulier cette troisième mesure qui devait déboucher sur l'élaboration d'un outil informatique pouvant prendre en compte les disponibilités de l'offre de places d'accueil dans les foyers d'enfants et d'adolescents de manière à faciliter la tâche quotidienne des travailleurs sociaux des services placeurs. La question de *la négociation lors de l'admission de mineurs* dans les institutions genevoises d'éducation était également mentionnée comme une source de difficulté.

Le rapport fourni par le groupe de travail présente des propositions concrètes de mise en forme, de localisation et d'animation du site informatique visant à faciliter la coordination entre les foyers et les services placeurs tout en précisant que ce projet n'aurait de sens que *si cette production pratique pouvait s'inscrire dans un dispositif d'observation et d'analyse systématique de la demande de placement*. Ce rapport se termine ainsi : *c'est le sens de l'observatoire des placements dont l'examen et la mise en œuvre progressive vont devoir être entrepris par la DGOJ dans le prolongement de la réalisation du site informatique*.

⁸² Voir en particulier le rapport réalisé par l'ELP et le SAI : *Prise en charge et hébergement petite enfance en difficulté : étude des besoins en placement pour les 0-4 ans – 2002*. Rapport final. Genève : OJ. 2003.

⁸³ *Groupe de travail « Coordination offre-demande des placements socio-éducatifs »*. Situation au 20 décembre 2004. Office de la jeunesse, Département de l'instruction publique, janvier 2005.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 2.

Un site *on-line* des places vacantes dans les institutions genevoises d'éducation (IGE) est effectivement disponible pour les professionnels de l'éducation spécialisée depuis novembre 2007.

Vers la création d'un observatoire des placements

La commission de l'éducation spécialisée est souvent revenue sur cette demande de mise en place d'un observatoire des placements en constatant que la production d'indicateurs s'avérait indispensable pour être en mesure de piloter la politique genevoise du placement d'enfants aux différents niveaux du système⁸⁵.

Finalement, en septembre 2006, la CES a décidé de mandater un groupe de travail chargé de la mise en place d'un observatoire des placements, *un instrument pour permettre de prendre des décisions en matière de politique du placement en prenant également en compte les aspects qualitatifs. Cet observatoire devrait également considérer les placements d'entrées/sorties, les flux de placements, etc., et informer sur ce qui est advenu par la suite*⁸⁶.

Le groupe de travail piloté par le responsable du Secrétariat aux institutions et constitué de représentants des différents partenaires de l'éducation spécialisée a travaillé en collaboration avec le SRED et la HETs et orienté ses travaux à partir des données et documents produits par le SAI. Après plusieurs séances de travail, un résumé synthétique⁸⁷ a été réalisé pour décrire les différentes phases de travail et les ressources à planifier pour la réalisation concrète d'une base de données fiable, condition indispensable pour s'orienter vers un observatoire de placements.

Entretiens semi-directifs et approfondis auprès d'acteurs-clés

Tous les éléments présentés ci-dessus ont été examinés attentivement pour compléter et enrichir la connaissance du champ de l'évaluation demandée. Cependant, des informations complémentaires nous sont apparues nécessaires pour prendre en compte de manière encore plus précise la réalité du terrain telle que vécue par les professionnels de l'éducation spécialisée (certains directement impliqués dans le processus de placement de mineurs à Genève) et pour mettre en évidence en particulier certains points critiques et d'éventuelles sources de blocage rencontrées dans l'activité quotidienne de ces acteurs.

Dans cette optique, une série d'entretiens semi-directifs approfondis⁸⁸ ont été organisés auprès de différents acteurs-clés⁸⁹. Ils ont été enregistrés puis entièrement retranscrits ; les corpus ont été analysés puis thématiques dans l'optique de faire émerger les domaines sensibles susceptibles de constituer des sources de difficulté, voire de blocage pour les acteurs en charge du dispositif.

⁸⁵ *Inventaire des problématiques abordées par la Commission de l'éducation spécialisée durant la législature 2002-2006*. Commission de l'éducation spécialisée, (2006), op. cit. p.8.

⁸⁶ Procès-verbal n°51. Séance de la commission de l'éducation spécialisée du 5 septembre 2006. Office de la jeunesse. p. 5.

⁸⁷ voir annexe 13 : *Commission de l'éducation spécialisée - Groupe de travail "Observatoire des placements"*(SRED, 2007).

⁸⁸ Les entretiens ont duré entre une heure et demie et deux heures.

⁸⁹ voir annexe 12 : *Liste des acteurs interviewés*, et en particulier les acteurs-clés interviewés lors des entretiens préliminaires.

En résumé, ces points critiques concernent en priorité :

- le *processus de placement des mineurs*, le *manque de prestations alternatives, diversifiées ou complémentaires au placement*,
- les *pratiques et cultures professionnelles*, la formation, le manque de formalisation des missions, procédures ou prestations pour certains groupes d'acteurs et les problèmes de *collaboration et de coordination*,
- le *manque d'informations statistiques et d'indicateurs* sur les placements, leur durée, les mouvements dans les foyers, les sorties, les parcours des mineurs, etc.
- *l'évolution sociale en général* : conditions sociales amplifiant les difficultés éducatives des familles, évolution du type de délinquance et de la nature des *délits et des difficultés des mineurs* (troubles psychiques et échec scolaire).

Toutes ces informations de premier plan ont été effectivement très utiles pour alimenter la connaissance du champ de l'éducation spécialisée à Genève et notamment les points problématiques et les besoins des différents acteurs qu'ils soient demandeurs ou pourvoyeurs de prestations. Ces données ont également alimenté la réflexion autour de l'évaluation envisagée et les moyens à développer pour la réaliser.

Processus de définition et validation des critères d'évaluation

L'univers de l'éducation spécialisée à Genève étant très vaste, il a été nécessaire de délimiter le champ d'étude et d'évaluation au dispositif en vigueur et aux acteurs et professionnels en charge de son fonctionnement.

La définition et la validation des dimensions et des critères d'évaluation se sont déroulées dans le cadre d'un processus itératif et en étroite collaboration avec la direction générale de l'Office de la jeunesse et le Secrétariat aux institutions.

Les cinq dimensions retenues concernent :

- *l'adéquation de l'information*
- *l'adéquation des pratiques professionnelles*
- *l'adéquation temporelle et qualitative aux besoins des jeunes et à leur évolution*
- *l'adéquation entre les différents dispositifs de prise en charge*
- *l'adéquation entre les placements réalisés et les indications de placement des services placeurs.*

Ces dimensions constituent un cadre de référence général qui a permis de retenir un ensemble de critères d'évaluation et de questions prioritaires⁹⁰.

Citons par exemple le critère élaboré pour évaluer **l'adéquation de l'information**, qui s'énonce ainsi : *l'ensemble des acteurs du champ ont accès aux informations nécessaires aux différents moments du processus permettant un suivi longitudinal*. Dans ce domaine, une question prioritaire pour la prise d'information peut être : *la circulation de l'information répond-elle aux besoins de l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de placement ?* Pour ce qui concerne **l'adéquation temporelle et qualitative aux besoins des jeunes et à leur évolution**, le critère retenu a été énoncé comme suit : *L'offre de prise en charge d'urgence et standard permet une adéquation de placement tout au long de l'évolution*

⁹⁰ Voir annexe 11: Critères d'évaluation : vue synoptique.

des jeunes ; une des questions prioritaires pouvant être : Dans quelle mesure les exigences de temporalité peuvent être prises en compte dans le processus de placement (adéquation qualitative pour l'accueil des petits, foyer d'urgence, recherche de familles d'accueil, ...) ?

Les différentes dimensions et critères d'évaluation ainsi qu'un ensemble de questions prioritaires pour la prise d'information sont regroupés dans le tableau synoptique⁹¹ annexé au rapport.

Rappelons que dans la démarche adoptée, il s'est agi de *mettre en évidence les besoins des mineurs* tels qu'ils étaient *perçus et analysés par les professionnels en charge du dispositif*.

Enquête par questionnaire auprès des acteurs du champ de l'éducation spécialisée

Pour répondre aux objectifs du mandat et évaluer en particulier l'adéquation du dispositif de l'éducation spécialisée à Genève déclinée sous la forme des cinq dimensions présentées précédemment, nous avons réalisé une enquête par questionnaire auprès des acteurs concernés représentant aussi bien les services placeurs, le pouvoir judiciaire (Tribunal de la jeunesse et Tribunal tutélaire), les foyers, institutions et lieux d'accueil et de placement et les organismes qui les représentent (Fondation officielle de la jeunesse, Astural, etc.) que les organes de surveillance (service aux institutions et évaluation des lieux de placement) et la formation initiale des travailleurs sociaux (HETS).

Démarche

Nous avons élaboré un questionnaire d'enquête unique à l'intention de ces différents acteurs, cadres ou employés, et intervenant à des moments différents du processus de placement. L'usage d'un instrument unique devait permettre des comparaisons des points de vue des acteurs en fonction de leurs positions dans le dispositif.

Thèmes du questionnaire :

- *information et communication autour du placement*
- *critères de placement et pratiques professionnelles*
- *temporalité du placement*
- *offre du dispositif d'éducation spécialisée*
- *pertinence des indications de placement*

Ces différents thèmes ont été retenus pour recouper les cinq grandes dimensions définies pour l'analyse de l'adéquation entre les dispositifs en place et les besoins des enfants. Les questions et items proposés dans le questionnaire ont été élaborés à partir des connaissances du champ engrangées notamment au cours de l'analyse documentaire réalisée pour décrire le champ d'étude, de l'analyse des nombreuses données et informations fournies par l'Office de la jeunesse et les différents partenaires du dispositif ainsi que de l'analyse des informations provenant des entretiens approfondis avec les acteurs-clés.

⁹¹ Voir annexe 11: Critères d'évaluation : vue synoptique.

Types de questions

Pour capter les opinions et représentations des acteurs sur le dispositif de l'éducation spécialisée, nous avons mis au point 26 questions, fermées pour la plupart et proposant une liste d'items (120) pour lesquels les acteurs devaient indiquer leur degré d'accord, selon quatre modalités (du moins en accord au plus en accord), une cinquième modalité permettant aux répondants d'indiquer s'ils n'étaient pas concernés. Quelques questions proposaient également une liste de prestations, les acteurs interrogés devant indiquer leur appréciation selon trois modalités (indispensable, souhaitable, pas nécessaire).

De plus, une série de questions ouvertes permettait aux répondants d'exprimer leur appréciation générale, leurs commentaires et suggestions à propos de certains domaines ou caractéristiques du dispositif d'éducation spécialisée.

Finalement, au terme du questionnaire, les répondants devaient fournir quelques informations relatives à leur situation actuelle dans le dispositif d'éducation spécialisé, leur statut, leur fonction, leur lieu d'activité, et la proximité avec les mineurs dans leur activité quotidienne.

Pré-test

Une version provisoire de l'instrument a été pré-testée auprès de trois catégories d'acteurs : assistant-e social-e d'un service placeur, éducateur-trice d'un foyer, cadre de l'Office de la jeunesse, ceci pour valider aussi bien le contenu que la forme des différentes questions et items.

Population cible et échantillon enquêté

Ont été prises en compte, dans la population cible de l'enquête, les personnes ayant un rapport direct avec les placements. Pour les lieux d'accueils, on a retenu le personnel éducatif et les directions (y compris les coordinateurs et les responsables des organismes faïtiers) mais sans les enseignants des foyers avec école, ni les autres types de personnel (hôtellerie, nettoyage et entretien, remplacement et paiement à l'heure, etc.).

La population concernée, l'échantillon et les répondants

	Niveaux ⇔	Population cible*	Échantillon	Répondants	Taux réponse
Groupes ↓	Institutions	436	236	144	61%
Services placeurs	Total	106	58	33	57%
	SPMi	96	48	27	56%
	SMP	10	10	6	60%
Lieux d'accueil	Total	330	161	98	61%
	Foyer	162	56	38	68%
	Foyer d'urgence	42	38	28	74%
	Foyer avec école	76	40	20	50%
	Ateliers	9	9	(3)	33%
	Détention	21	18	(9)	50%
Organisme de surveillance (SAI, ELP)	Total	9	6	(6)	100%
Pouvoir judiciaire (TT, TJ, juge des enfants au SPMi)	Total	7	7	(3)	43%
Organisme faitier (FOJ, Astural, etc.)	Total	3	3	(3)	100%
Formation (HETs)	Total	1	1	(1)	100%

* Les effectifs de la population cible sont établis à partir de listes nominales et recouvrent un ensemble de fonctions qui ne recourent pas tout le personnel des services et institutions concernés.

N.B. Les effectifs entre parenthèses sont trop faibles pour être traités séparément.

Pour les services placeurs (SPMi et SMP), sont concernés les groupes ou sections chargés du placement et du suivi des mineurs pris en charge, les directeurs et un médecin responsable. Pour les organes de surveillance, sont prises en compte les personnes directement concernées par le placement au sein de l'ELP et du SAI. Le groupe du pouvoir judiciaire est formé des juges civils et pénaux s'occupant de mineurs et amenés à décider de placements.

L'échantillonnage a été effectué par groupe (échantillon stratifié), en conservant un nombre minimal suffisant (autant que possible) pour chaque groupe qui intéresse l'analyse, par itération sur des listes nominales du personnel établies selon l'activité et/ou la profession. Plus de la moitié de la population cible, en moyenne, a été concernée par l'enquête.

Les questionnaires anonymes ont été adressés personnellement au lieu de travail des acteurs concernés, avec enveloppe-réponse à renvoyer directement au SRED, pour garantir aux répondants la confidentialité de leurs réponses.

Le taux de réponse moyen est de 61% après un rappel. Nous espérons un meilleur taux compte tenu du fait que nous nous adressons à un public de professionnels pour la plupart directement impliqués dans le dispositif de l'éducation spécialisée. Cependant, le calendrier imposé par le mandat ne nous a pas permis d'éviter le mois de juin pour la réalisation de l'enquête sur le terrain et cette période de l'année peut être relativement chargée pour un certain nombre de professionnels.

Entretiens ciblés auprès d'acteurs-clés du dispositif

Pour compléter l'ensemble des informations et des données provenant de l'enquête par questionnaire, nous avons organisé une seconde série d'entretiens avec d'autres acteurs-clés⁹² du champ d'étude. Ces entretiens semi-directifs et approfondis se sont centrés sur des problématiques spécifiques auxquelles chacun de ces acteurs pouvait répondre de manière précise en apportant ainsi des informations utiles et de premier plan de par leur position particulière dans le dispositif d'éducation spécialisée.

Résultats obtenus

Analyse du questionnaire

Profil des répondants

Le tableau ci-dessous présente la répartition des répondants en fonction de plusieurs variables : la relation avec les mineurs et plus particulièrement la proximité et les contacts directs dans le cadre de l'activité professionnelle, le lieu d'activité (dans *service placeur* ont été regroupés le Service de protection des mineurs et le Service médico-pédagogique), le statut (employé ou cadre) et la fonction (le répondant indiquait sa fonction dans une question ouverte).

Répartition des répondants en fonction de leurs caractéristiques

Variable	Modalité	Pourcentage	Total
Relation avec les mineurs	Contacts directs	85%	122
	Peu ou pas de contacts	15%	22
Lieu d'activité	Lieux d'accueil et de placement et organismes faitiers	70%	101
	Services placeurs et tribunaux	25.0%	36
	Autre (organismes de surveillance et formation)	5%	7
Statut	Employé	68%	98
	Cadre	32%	46
Fonction	Éducateur	47.2%	68
	Assistant social	18.1%	26
	Directeur	16%	23
	Chef de section	6.3%	9
	Responsable pédagogique	5.6%	8
	Chargé d'évaluation	2.8%	4
	Juge	2.1%	3
	Secrétaire général	1.4%	2
Médecin responsable	0.7%	1	
	Total	100%	144

⁹² Voir annexe 12 : *Liste des acteurs interviewés* et en particulier des acteurs-clés interviewés lors des entretiens ciblés (et ayant préalablement rempli le questionnaire d'enquête).

Les répondants ont entre une et 37 années d'expérience professionnelle dans le domaine de l'éducation spécialisée au sens large, et en moyenne 15 ans.

Présentation des résultats

Les résultats sont présentés selon les cinq dimensions retenues pour l'évaluation du dispositif d'éducation spécialisée à Genève et les thèmes du questionnaire correspondants.

En général, ils se réfèrent aux répondants qui ont exprimé leur degré d'accord avec les opinions proposées dans le questionnaire (ne sont pas prises en compte les non-réponses et les réponses avec la modalité « ne me concerne pas », ces dernières constituant un faible pourcentage pour la plupart des items).

Les modalités de réponses sont dans la plupart des cas regroupées en deux catégories « *pas d'accord/plutôt pas d'accord* » et « *plutôt d'accord/d'accord* ».

Les résultats globaux pour l'échantillon enquêté sont complétés par l'analyse des réponses selon la variable *lieu d'activité* et en particulier le regroupement « *services placeurs et tribunaux* » qui constitue les demandeurs de prestations et « *lieux d'accueil et de placement et organismes faïtiers* » qui représentent ici les fournisseurs de prestations. Tout en collaborant, ces deux groupes d'acteurs interviennent à des moments différents du processus de placement, et de ce fait, répondent à des missions particulières qui sont complémentaires. L'effet de cette variable sera indiqué chaque fois qu'il apporte une information supplémentaire et signifiante par rapport à la thématique traitée.

Nous avons réalisé des analyses pour chacun des items du questionnaire, à partir des tendances centrales, en particulier la moyenne, l'écart-type et la variance observés globalement au niveau de l'ensemble des répondants et pour chacun des sous-groupes constitués à partir des différentes variables indépendantes : foyers-services placeurs, employés-cadres, et contact direct versus peu ou pas de contact avec les mineurs.

Ces analyses confirment les résultats présentés ci-après regroupés selon les catégories « *pas d'accord/plutôt pas d'accord* » et « *plutôt d'accord/d'accord* ».

Tout comme pour la variable *lieu d'activité*, les résultats concernant les sous-groupes constitués à partir des autres variables indépendantes sont signalés lorsqu'ils fournissent des compléments aux tendances relevées pour chacune des questions analysées.

L'ensemble des réponses des enquêtés est présenté sous forme de tableaux (nombres et pourcentages) en annexe du rapport⁹³.

Adéquation de l'information

Appréciation du dispositif de l'éducation spécialisée

De manière générale, la visibilité des prestations offertes par les institutions d'éducation spécialisée est insuffisante. *Les domaines et prestations sont peu recensés et explicités et les définitions et conceptions de certains types de prise en charge*⁹⁴ sont insuffisamment partagées par les acteurs du domaine.

⁹³ Voir annexe 14 : *Questionnaire : réponses dans l'ensemble et par groupe*.

⁹⁴ Les items proposés dans le questionnaire, et sur lesquels se sont positionnés les enquêtés, sont indiqués en italique.

Telle est la tendance générale qui ressort à l'examen de ce thème de l'enquête. En effet, près des 2/3 des répondants sont d'avis que les domaines et prestations de l'éducation spécialisée sont peu recensés et explicités tout comme ils sont plutôt d'accord que les définitions et conceptions de certains types de prise en charge sont différentes pour les acteurs du domaine (près de 80%).

Appréciation des répondants concernant le dispositif de l'éducation spécialisée

Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes

	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total* N=100%
Les domaines et prestations de l'éducation spécialisée sont peu recensés et peu explicités.	28.5%	71.5%	137
Les définitions et conceptions de certains types de prise en charge comme l'action éducative en milieu ouvert (AEMO), la prise en charge extérieure (PCE), la prise en charge partielle (PCP) sont différentes pour les acteurs de l'éducation spécialisée.	22.1%	77.9%	131
Il y a une bonne visibilité des prestations offertes par les institutions d'éducation spécialisée.	62.6%	37.4%	139

* Pour rappel, seules les réponses valides sont prises en compte, sur l'ensemble des répondants (N=144).

Cette tendance se retrouve dans des proportions équivalentes pour chacun des sous-groupes enquêtés, les services placeurs et les foyers, avec une proportion légèrement supérieure des professionnels des lieux d'accueil (3/4 contre 2/3) pour être d'accord avec le fait que *les domaines et prestations de l'éducation spécialisée sont peu recensés et peu explicités*. Près des 3/4 des répondants des services placeurs sont plutôt d'avis que les prestations offertes par les institutions d'éducation spécialisée n'ont pas une bonne visibilité, opinion partagée par les professionnels des lieux d'accueil mais dans une moindre mesure (60%).

Accès, disponibilité et qualité des informations nécessaires au travail

Globalement, plus des 2/3 des répondants sont d'avis que *l'information* dont ils ont besoin pour leur travail *est satisfaisante*, opinion un peu moins souvent partagée par les services placeurs (60%).

Par ailleurs, les acteurs ayant peu ou pas de contact direct avec les mineurs sont plus nombreux à estimer que l'information dont ils ont besoin pour leur travail est insatisfaisante alors que ce n'est pas le cas pour ceux qui ont des contacts directs.

Les professionnels ne sont pas constamment dans l'incertitude par rapport à la pertinence des informations qu'ils reçoivent et celles dont ils disposent leur permettent un suivi efficace dans la durée du mineur placé. Cette tendance est encore plus marquée pour les répondants qui ont des contacts directs avec les mineurs.

Les informations orales et informelles sont indispensables au travail des professionnels et généralement *l'information dont ils ont besoin ne leur parvient pas trop tard*.

Par contre, *ils ne reçoivent pas les informations nécessaires de manière automatique*. De plus, *ils doivent compléter l'information par eux-mêmes* car elle est insuffisante. Ce constat est plus fréquent chez les professionnels des lieux de placement.

Appréciation des répondants quant à l'accès, la disponibilité et la qualité des informations qui sont nécessaires à leur travail

Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
Je dispose de toute l'information dont j'ai besoin pour réaliser mon travail.	45.2%	54.8%	135
Régulièrement, l'information dont j'ai besoin me parvient trop tard.	67.2%	32.8%	131
Les informations orales et informelles que je reçois sont indispensables à mon travail.	13.3%	86.7%	135
Je peux compter sur une information solide et objective.	55.0%	45.0%	131
Je reçois les informations nécessaires de manière automatique.	77.6%	22.4%	134
Je dois compléter l'information par moi-même, car celle-ci est insuffisante.	30.4%	69.6%	135
Je suis constamment dans l'incertitude par rapport à la pertinence des informations que je reçois.	78.0%	22.0%	132
L'information dont je dispose me permet un suivi efficace dans la durée du mineur placé.	31.5%	68.5%	127

Une faible majorité des répondants considèrent qu'*ils disposent de toute l'information dont ils ont besoin pour réaliser leur travail*, c'est le cas pour les lieux d'accueil (61%) ; cependant les services placeurs ne partagent pas ce constat positif puisque 56% sont d'avis contraire.

La majorité des acteurs estiment que généralement, l'information dont ils ont besoin ne leur parvient pas trop tard (67%) et plus de 86% sont d'avis que les informations orales et informelles qu'ils reçoivent sont indispensables à leur travail.

La question de la solidité et de l'objectivité de l'information divise les répondants : une courte majorité d'entre eux (55%) estiment qu'*ils ne peuvent pas compter sur une information solide et objective* et cette tendance se retrouve dans des proportions équivalentes dans les services placeurs ou les lieux d'accueil.

Ils doivent la compléter par eux-mêmes car elle est insuffisante (70%). C'est plus souvent le cas dans les foyers (74.5%) que pour les services placeurs (56%).

Information et communication dans les procédures de placement et lors du suivi d'un mineur

Les répondants des lieux de placement sont d'avis, pour une faible majorité, que *la formalisation des opérations habituellement liées au placement ainsi que celles du suivi du mineur sont insuffisantes*.

Ils estiment également en majorité que : *tous les professionnels concernés par un même dossier ne disposent pas d'informations identiques* et que *l'information n'est pas toujours à jour par rapport à l'évolution du dossier de placement*.

De plus, contrairement aux acteurs des lieux de placement, les répondants des *services placeurs* considèrent que tous les professionnels de même fonction ne disposent pas de la même information.

Pour les *lieux d'accueil*, l'information et la communication sont insuffisantes dans les réseaux des professionnels de l'éducation spécialisée.

Une grande majorité des répondants sont également d'avis que *la communication entre les foyers et le Tribunal tutélaire n'est pas satisfaisante pour le suivi du mineur* et qu'*il manque une procédure de remédiation en cas de problème de collaboration entre le service de protection des mineurs et les foyers*.

Appréciation des répondants quant à l'information et la communication dans les procédures de placement et lors du suivi d'un mineur

Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
La formalisation des opérations habituelles liées au placement est insuffisante.	50.4%	49.6%	135
La formalisation du suivi du mineur est insuffisante.	49.3%	50.7%	140
Tous les professionnels concernés par un même dossier disposent d'informations identiques.	68.8%	31.2%	138
Tous les professionnels de même fonction disposent de la même information.	40.3%	59.7%	139
La communication entre les foyers et le Tribunal tutélaire n'est pas satisfaisante pour le suivi du mineur.	16.3%	83.7%	123
La communication entre les foyers et le Tribunal de la jeunesse n'est pas satisfaisante pour le suivi du mineur.	63.1%	36.9%	111
Il manque une procédure de remédiation en cas de problème de collaboration entre le Service de protection des mineurs (SPMi) et les foyers.	23.7%	76.3%	135
L'information et la communication sont insuffisantes dans les réseaux des professionnels de l'éducation spécialisée.	41.1%	58.9%	141
L'information est toujours à jour par rapport à l'évolution du dossier de placement.	59.7%	40.3%	139
Tout au long de la durée du placement, l'information sur le suivi du mineur est centralisée et accessible aux professionnels.	51.4%	48.6%	140
Au terme du placement, l'information sur les motifs de cessation est centralisée et accessible aux professionnels.	36.1%	63.9%	133

Il n'y a pas véritablement de consensus dans l'appréciation au sujet du degré de formalisation des opérations liées au placement ou du suivi du mineur. Cette question divise vraiment les répondants (50% sont d'avis que la formalisation est insuffisante). Les services placeurs ne sont pas de cet avis : 72% par exemple estiment que la formalisation du suivi du mineur est suffisante. Le constat d'une formalisation insuffisante est plus souvent présent sur les lieux de placement (54% pour les opérations liées au placement et 57% pour le suivi du mineur).

D'autres aspects liés à l'information et à la communication divisent également ces deux groupes d'acteurs. Les répondants des lieux d'accueil considèrent en majorité que *tous les professionnels de même fonction disposent de la même information* (71%) et que *tout au long de la durée du placement, l'information sur le suivi du mineur est centralisée et accessible aux professionnels* (51%), alors que les acteurs des services placeurs sont d'avis contraire (respectivement 64 et 51%), tout comme les acteurs qui ont peu ou pas de contacts avec les mineurs.

Dans le domaine de la communication, les deux groupes sont d'avis divergent quant à *l'information et la communication dans les réseaux de professionnels de l'éducation spécialisée*, les répondants des services placeurs les considérant en majorité comme suffisantes (53%) alors que ceux des lieux de placement les estiment insuffisantes (61%).

Par contre, une forte majorité de l'ensemble des professionnels sont d'avis que *la communication entre les foyers et le Tribunal tutélaire n'est pas satisfaisante pour le suivi du mineur* (84%) et qu'*il manque une procédure de remédiation en cas de problème de collaboration entre le SPMi et les foyers* (76%). Ce **besoin de procédure de remédiation est sensiblement plus présent parmi les professionnels des foyers** que ceux des services placeurs (respectivement 83% et 58%).

Adéquation des pratiques professionnelles

Clarté des critères et des indications de placement - répartition des rôles des différents partenaires

La définition des critères d'admission dans les foyers reste à clarifier, en particulier pour les services placeurs, tout comme les mesures de suivi et de surveillance en cas de **décision de ne pas placer le mineur** pour l'ensemble des professionnels mais surtout ceux des foyers.

Un effort de clarification est également à envisager pour la répartition des responsabilités entre les professionnels et les parents et également entre les professionnels pour les besoins des services placeurs notamment.

Appréciation de la clarté des critères et des indications de placement, et de la répartition des rôles des différents partenaires

Indiquez le degré de clarté des éléments suivants	Pas du tout clair	Assez clair	Tout à fait clair	Total N=100%
La définition des critères de placement	19.4%	70.9%	9.7%	134
La définition des critères d'admission dans les foyers	23.4%	61.3%	15.3%	137
La procédure menant à la décision de placement (depuis le signalement)	18.7%	67.2%	14.2%	134
Les mesures de suivi et de surveillance en cas de décision de ne pas placer le mineur	55.8%	38.5%	5.8%	104
La répartition des responsabilités entre les professionnels	30.9%	58.3%	10.8%	139
La répartition des responsabilités entre les professionnels et les parents	36.7%	51.8%	11.5%	139

La définition des critères de placement est tout à fait et assez claire pour une large majorité des répondants dans des proportions similaires selon le lieu d'activité (autour de 80%). Il en va tout autrement pour la définition des critères d'admission dans les foyers où, même si la majorité des acteurs (77%) est d'avis qu'elle est tout à fait claire ou assez claire (72% pour les foyers et 60% pour les services placeurs), il apparaît que 40% des professionnels des services placeurs sont d'avis qu'elle n'est pas du tout claire, ce qui est préoccupant.

La procédure menant à la décision de placement est claire pour la grande majorité des répondants (environ 80%) et dans des proportions assez semblables dans les deux groupes d'acteurs.

Par contre, les mesures de suivi et de surveillance en cas de décision de ne pas placer le mineur ne sont pas du tout claires pour une majorité des enquêtés (56%) et en particulier pour les personnels des lieux d'accueil et de placement qui sont 66% à partager cet avis.

Application des critères et des indications de placement par l'ensemble des intervenants

Les répondants sont d'avis que :

- Les indications de placement ne sont pas appliquées selon des critères partagés par tous les professionnels des services placeurs.
- Les pratiques tacites, non formalisées, sont nombreuses par l'ensemble des intervenants surtout du point de vue des services placeurs.
- Les procédures d'admission dans les foyers ne sont pas unifiées.
- La procédure d'admission des foyers en plus de la procédure judiciaire de placement pose problème à plus de 80% des professionnels des services placeurs.

Perception de l'application des critères et des indications de placement par l'ensemble des intervenants

<i>Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes</i>	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
Les indications de placement sont basées sur des critères connus de tous les professionnels.	47.5%	52.5%	139
Les critères de placement sont cohérents avec les critères d'admission des foyers.	46.3%	53.7%	136
La procédure d'admission des foyers en plus de la procédure judiciaire de placement pose problème.	40.7%	59.3%	123
Les procédures d'admission dans les foyers ne sont pas unifiées.	8.5%	91.5%	129
Les pratiques tacites, non formalisées, sont nombreuses.	31.5%	68.5%	127
Les indications de placement sont appliquées selon des critères partagés par tous les professionnels des services placeurs.	58.9%	41.1%	129

Si plus de la moitié des répondants est d'avis que *les indications de placement sont basées sur des critères connus de tous les professionnels* et que *les critères de placement sont cohérents avec les critères d'admission des foyers*, les deux groupes d'acteurs concernés au premier chef par le placement s'opposent sur cette dernière affirmation. En effet, 55% des répondants des services placeurs ne sont pas d'accord sur ce dernier point.

La majorité des répondants (59%) rejette l'affirmation selon laquelle *les indications de placement sont appliquées selon des critères partagés par tous les professionnels des services placeurs* et cette tendance est présente dans les deux sous-groupes de population dans des proportions identiques.

La quasi-totalité des acteurs interrogés (plus de 91%) sont d'avis que *les procédures d'admission dans les foyers ne sont pas unifiées* et cette perception est présente dans les foyers au même titre que dans les services placeurs (94%).

Quant à *la procédure d'admission des foyers en plus de la procédure judiciaire de placement*, près de 60% de l'ensemble des répondants sont d'accord avec le fait qu'*elle pose problème*. L'analyse des réponses en fonction du lieu d'activité démontre des positions diamétralement opposées. En effet, les professionnels des services placeurs sont plus de 86% à partager ce point de vue, alors que seule la moitié des professionnels des foyers considèrent que cette situation de double procédure pose problème.

Pour ce qui est des *pratiques tacites, non formalisées* des intervenants, elles sont perçues comme nombreuses par un très grand nombre de professionnels des services placeurs (87%) mais aussi par 64% des acteurs des foyers.

Pratiques professionnelles

Selon les opinions des différents acteurs enquêtés, il semble indispensable de *renforcer le rôle des professionnels du SPMi*.

L'harmonisation des logiques des différents acteurs et *le respect des rôles de chacun* sont également des aspects indispensables à renforcer, tout comme le travail en réseau.

Pour la majorité des répondants, *les méthodes et pratiques d'intervention des professionnels ne sont pas adaptées aux situations actuelles des mineurs et de leur famille*, et pour les professionnels des services placeurs en particulier *les cadres de référence professionnels ne sont pas en phase avec les problématiques actuelles*.

Aspects à renforcer dans les pratiques professionnelles

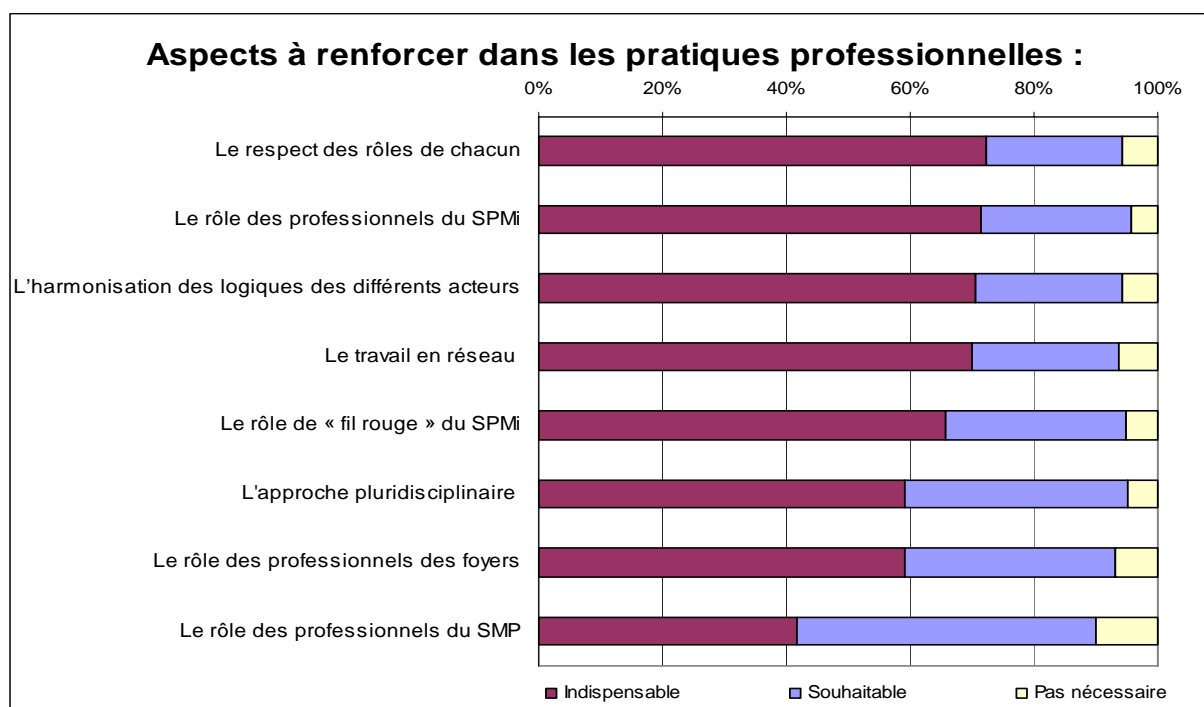
	Indispensable	Souhaitable	Pas nécessaire	Total N=100%
Le respect des rôles de chacun	72.2%	22.2%	5.6%	144
Le rôle des professionnels du SPMi	71.4%	24.3%	4.3%	140
L'harmonisation des logiques des différents acteurs	70.7%	23.6%	5.7%	140
Le travail en réseau	70.1%	23.6%	6.3%	144
Le rôle de « fil rouge » du SPMi	65.7%	29.1%	5.2%	134
L'approche pluridisciplinaire	59.2%	35.9%	4.9%	142
Le rôle des professionnels des foyers	59.2%	33.8%	7.0%	142
Le rôle des professionnels du Service médico-pédagogique (SMP)	41.7%	48.2%	10.1%	139

La série d'aspects à renforcer dans les pratiques professionnelles proposée dans le questionnaire a été jugée indispensable ou souhaitable par une très large majorité des répondants. Les quatre aspects jugés « indispensable à renforcer » par plus de 70% des répondants sont par ordre d'importance décroissant : *le respect des rôles de chacun*, *le rôle des professionnels du SPMi*, *l'harmonisation des logiques des différents acteurs* et *le travail en réseau*.

Le *renforcement de l'approche pluridisciplinaire* et du *rôle des professionnels des foyers* semble également indispensable (59% des répondants sont d'accord avec ces propositions) mais dans une moindre mesure.

Quant au *renforcement du rôle des professionnels du Service médico-pédagogique*, il semble un peu moins prioritaire même si 48% des enquêtés le jugent indispensable. Les professionnels des services placeurs tout comme ceux des foyers sont parfaitement en harmonie sur la nécessité de développer ces différents aspects.

Le *rôle de fil rouge du SPMi* est considéré comme indispensable par 2/3 des répondants et les professionnels des lieux de placement sont encore un peu plus nombreux à être de cet avis (68% et 60% pour les services placeurs).



Cadres de référence et formation

Si les répondants sont partagés sur l'idée que la *formation initiale prépare bien aux exigences actuelles du métier*, ils considèrent pour la plupart que *la formation continue est adaptée à l'évolution des métiers*.

Les méthodes et pratiques d'intervention ne sont pas adaptées aux situations actuelles des mineurs et de leur famille pour une majorité des répondants.

La majorité des acteurs des services placeurs estiment que les cadres de référence ne sont pas en phase avec les problématiques actuelles.

Appréciation sur les cadres de référence (valeurs et pratiques de la profession) et la formation des différents intervenants dans l'éducation spécialisée

Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
La formation initiale (assistant social, éducateur, etc.) prépare bien aux exigences actuelles du métier.	43.4%	56.6%	136
La formation continue est adaptée à l'évolution des métiers.	17.5%	82.5%	137
Les cadres de référence professionnels sont en phase avec les problématiques actuelles.	51.7%	48.3%	143
Les méthodes et pratiques d'intervention des professionnels sont adaptées aux situations actuelles des mineurs et de leur famille.	61.1%	38.9%	144

Si la grande majorité des acteurs sont d'avis que *la formation continue est adaptée à l'évolution des métiers* (plus de 80%), surtout du point de vue des répondants représentant les lieux d'accueil et de placement – les professionnels des services placeurs étant un peu moins nombreux à être d'accord avec cette affirmation (68%) –, les opinions concernant la formation initiale diffèrent sensiblement. En effet, 57% des répondants sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle *la formation initiale prépare bien aux exigences actuelles du métier*. Ce même pourcentage se retrouve pour les personnels des foyers, alors que les avis des professionnels des services placeurs sont complètement scindés en deux, 50% d'entre eux étant d'accord et 50% pas d'accord.

Plus de 60% des répondants rejettent l'idée que *les méthodes et pratiques d'intervention des professionnels sont adaptées aux situations actuelles des mineurs et de leur famille*. Cette proposition est un peu plus souvent rejetée par les personnels des services placeurs (67%) que par ceux des foyers (57%).

Une très légère majorité (52%) des acteurs interrogés est d'avis que *les cadres de référence professionnels ne sont pas en phase avec les problématiques actuelles*. Les acteurs des lieux d'accueil et de placement partagent également ce point de vue (pour 55% d'entre eux) ; en revanche, les professionnels des services placeurs sont 64% à ne pas être d'accord avec cette affirmation.

Adéquation temporelle et qualitative aux besoins des jeunes et à leur évolution

Placement à court terme

Selon les acteurs, *on ne trouve pas toujours de places pour les placements d'urgence* qui dépassent le temps prévu.

Quasiment TOUS les répondants sont d'avis qu'*on ne trouve pas toujours de places pour les placements d'urgence* et que, parallèlement, ces derniers *dépassent le temps initialement prévu*, ce qui met bien en évidence l'importance que revêt la question du dépassement du temps prévu. Il est possible que le problème se situe plus loin dans la « chaîne du placement ».

Il n'y a pas suffisamment de places pour les placements en observation.

Avis des répondants au sujet du placement à court terme

Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes

	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
On trouve toujours des places pour les placements d'urgence.	96.8%	3.2%	124
Les placements d'urgence ne dépassent pas le temps prévu.	92.4%	7.6%	118
Il n'y a pas suffisamment de places pour les placements en observation.	19.5%	80.5%	118
La plupart des placements en observation doivent se faire en dehors du canton de Genève.	62.0%	38.0%	100

Les répondants sont quasi unanimes pour être d'accord avec le fait qu'*on ne trouve pas toujours des places pour les placements d'urgence* et rejettent l'idée que les placements d'urgence ne dépassent pas le temps prévu (respectivement 97 et 92%). Ces positions sont identiques pour les foyers et les services placeurs. Ils sont également d'avis qu'il n'y a pas suffisamment de place pour les placements en observation (80%).

Curieusement, les avis divergent quant au placement en dehors du canton. Si une courte majorité des acteurs des services placeurs sont d'accord avec l'affirmation que *la plupart des placements en observation doivent se faire en dehors du canton de Genève*, 67% des répondants des foyers sont d'avis contraire. Cette opposition au niveau des perceptions des différents groupes d'acteurs montre qu'il y a sans doute un manque d'information sur le système en général (contextualisation du travail de chacun).

Comment expliquer la prolongation de certains types de placement

La *difficulté à trouver des places après l'accueil d'urgence* et le *manque de place dans une structure adéquate au terme d'un placement en observation* sont des motifs unanimement reconnus comme pouvant expliquer la prolongation de certains types de placement tout comme *l'intervention insuffisante auprès de la famille du mineur*, mais ceci dans une moindre mesure.

Les répondants des services placeurs et les foyers ne sont pas d'accord sur *l'absence d'un suivi systématique des mineurs placés par les services placeurs* pour expliquer la prolongation de certains types de placement. Presque 3/4 des professionnels des services placeurs rejettent ce motif. Les lieux d'accueil ont tendance à reporter la responsabilité de ces problèmes ou dysfonctionnements sur les services placeurs.

Avis des professionnels sur les motifs souvent évoqués pour expliquer la prolongation de certains types de placement

<i>Comment vous situez-vous par rapport aux raisons suivantes ?</i>	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
Difficulté à trouver des places après l'accueil d'urgence	0%	100%	127
Manque de place dans une structure adéquate au terme d'un placement en observation	0%	100%	127
Durée excessive de l'évaluation ou de l'expertise lors d'un placement en observation	48.6%	51.4%	107
Absence d'un suivi systématique des mineurs placés par les services placeurs	41.4%	58.6%	133
Problèmes de fonctionnement administratif	39.3%	60.7%	122
Intervention insuffisante auprès de la famille du mineur	26.7%	73.3%	135
Bilans périodiques pas assez fréquents	56.7%	43.3%	134

Tous les répondants sans exception sont d'accord avec le fait que *la difficulté à trouver des places après l'accueil d'urgence* tout comme *le manque de place dans un structure adéquate au terme d'un placement en observation* sont les motifs souvent évoqués pour expliquer la prolongation de certains types de placements.

Les 3/4 d'entre eux estiment également qu'une *intervention insuffisante auprès de la famille du mineur* constitue un motif de prolongation ; ils sont un peu moins nombreux à être d'avis que *des problèmes de fonctionnement administratif* ou *l'absence de suivi systématique des mineurs placés par les services placeurs* (respectivement 61% et 59%) contribuent à la prolongation de certains types de placement. Ces deux derniers motifs ne sont pas considérés de la même manière par les deux groupes étudiés : les services placeurs (71%) ne sont pas d'accord avec le motif de l'absence de suivi systématique par les services placeurs et 63% rejettent également le motif du fonctionnement administratif pour expliquer cette prolongation. Les opinions exprimées ici par les acteurs des lieux d'accueil vont à nouveau dans le sens d'une imputation de la responsabilité des services placeurs pour expliquer la prolongation de certains types de placement.

Quant au motif de *durée excessive de l'évaluation ou de l'expertise lors d'un placement en observation*, les représentants des foyers sont plutôt d'accord (55%) alors que 59% des professionnels des services placeurs rejettent cette proposition.

Si les répondants des services placeurs rejettent massivement le motif *des bilans périodiques pas assez fréquents* pour expliquer la prolongation des placements, les représentants des foyers sont très partagés (49.5% sont d'accord avec cette proposition et 50.5% ne sont pas d'accord).

Continuité du placement pour un mineur

Selon les répondants, *il est très difficile de trouver rapidement une alternative quand cela ne va plus pour un mineur dans son foyer*. Ce constat peut expliquer en partie certaines réticences des acteurs des foyers et des lieux d'accueil lors des procédures d'admission de certains mineurs et la tentation parfois de procéder à une sorte de tri pour éviter de se trouver plus tard face à un jeune en crise sur le lieu d'accueil et sans solution alternative.

L'offre actuelle ne permet pas d'assurer que la solution de placement s'adapte tout au long de l'évolution des jeunes.

Par contre, les rapports périodiques sur la situation du mineur sont suffisants pour évaluer la continuité ou non du placement pour une majorité des acteurs.

Avis des répondants sur la possibilité actuelle des prestations offertes par les foyers d'assurer la continuité du placement pour un mineur

<i>Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes</i>	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total
Il est très difficile de trouver rapidement une alternative quand cela ne va plus pour un mineur dans son foyer.	7.9%	92.1%	139
En cas de changement de lieu de placement, il est aisé d'en trouver un autre.	94.1%	5.9%	136
L'offre actuelle permet d'assurer que la solution de placement s'adapte tout au long de l'évolution des jeunes.	69.5%	30.5%	141
Les rapports périodiques sur la situation du mineur sont suffisants pour évaluer la continuité ou non du placement.	30.3%	69.7%	132

Les acteurs enquêtés sont presque tous (plus de 90%) d'avis qu'*il est très difficile de trouver rapidement une alternative quand cela ne va plus pour un mineur dans son foyer ou de trouver un autre lieu de placement*. Ces opinions sont partagées aussi bien par les professionnels des services placeurs que par ceux des lieux d'accueil.

Parallèlement, *l'offre actuelle ne semble pas permettre d'assurer que la solution de placement s'adapte tout au long de l'évolution des jeunes*. Les acteurs des foyers sont 65% à être de cet avis et ceux des services de placement sont encore un peu plus nombreux dans ce cas (3/4).

Par contre, plus des 2/3 de la population enquêtée est d'avis que *les rapports périodiques sont suffisants pour évaluer la continuité ou non du placement*.

Adéquation entre les différents dispositifs de prise en charge

Offre de prestations

Un certain nombre de cas parmi les mineurs les plus difficiles restent sans solution : ce constat est partagé par la quasi-unanimité des professionnels du secteur de l'éducation spécialisée interrogés.

Manifestement, certains types de prise en charge manquent ou sont insuffisantes de l'avis de tous les professionnels : en priorité les prises en charge ambulatoires, les familles d'accueil pour les placements à long terme.

Pour plus de 80% des répondants, faute de prestations adéquates à Genève, il y a trop de placements externalisés dans les autres cantons romands tout comme les prestations actuelles offertes par les foyers ne sont pas assez diversifiées, voire spécialisées.

Un certain nombre de placements pourraient être remplacés par des prises en charge ambulatoires.

Avis des répondants sur l'offre de prestations en éducation spécialisée dans le canton de Genève

<i>Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes.</i>	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
Certains types de prise en charge ambulatoire manquent.	2.2%	97.8%	136
Un certain nombre de cas parmi les mineurs les plus difficiles restent sans solution.	2.9%	97.1%	137
Il n'y a pas suffisamment de familles d'accueil pour les placements à long terme.	3.3%	96.7%	123
Les possibilités de prise en charge ambulatoire du mineur sont lacunaires.	5.3%	94.7%	131
Des mineurs placés pourraient bénéficier d'autres dispositifs et libérer des places en foyer.	15.1%	84.9%	139
Un certain nombre de placements pourraient être remplacés par des prises en charge ambulatoires.	17.4%	82.6%	138
Il y a trop de placements externalisés dans les autres cantons romands faute de prestations adéquates à Genève.	18.4%	81.6%	125
Les prestations actuelles offertes par les foyers ne sont pas assez diversifiées.	19.3%	80.7%	140
Les mesures d'accompagnement de proximité du mineur (comme l'assistance personnelle) devraient être assurées par les foyers.	31.3%	68.8%	128
Les prestations actuelles offertes par les foyers ne sont pas assez spécialisées.	33.6%	66.4%	137

L'ensemble des propositions énumérées dans le questionnaire pour caractériser l'offre de prestations en éducation spécialisée dans le canton de Genève ont rencontré l'adhésion d'une très grande proportion des acteurs interrogés (de 66 à 100%). Cette tendance est présente chez les professionnels des foyers au même titre que chez ceux des services placeurs, avec une proportion un peu plus forte chez ces derniers. Le fait que les acteurs des services placeurs soient généralement plus nombreux à être d'accord avec ces manques paraît relativement logique compte tenu de leur position de demandeurs de prestations.

Presque tous les acteurs relèvent le *manque de possibilités de prise en charge ambulatoire* du mineur (plus de 95%), alors qu'ils (83%) considèrent *qu'un certain nombre de placements pourraient être remplacés par ce type de prise en charge*.

La possibilité pour les foyers d'assurer *les mesures d'accompagnement de proximité du mineur (comme l'assistance personnelle)* rencontre un peu moins l'adhésion des répondants (30% environ des acteurs où qu'ils soient ne partagent pas cette opinion).

Tous les répondants sans exception des services placeurs et 96% de ceux des foyers sont d'avis qu'*un certain nombre de cas parmi les mineurs les plus difficiles restent sans solution*, ce qui pose question pour un secteur chargé de l'éducation et de la protection des mineurs.

Offre de placement ou structures à développer pour quelles populations ?

Un manque d'offre de placement ou de structure se fait sentir pour une très grande majorité des professionnels engagés dans le dispositif, en priorité pour les groupes de population suivants : *les jeunes ayant besoin de traitements thérapeutiques, les enfants de 0 à 5 ans après le foyer d'urgence, les jeunes faisant l'objet d'une mesure de privation de liberté à des fins d'assistance et les jeunes aux comportements à risque.*

Avis des répondants sur la nécessité de développer une offre de placement ou des structures pour les populations énumérées ci-dessous

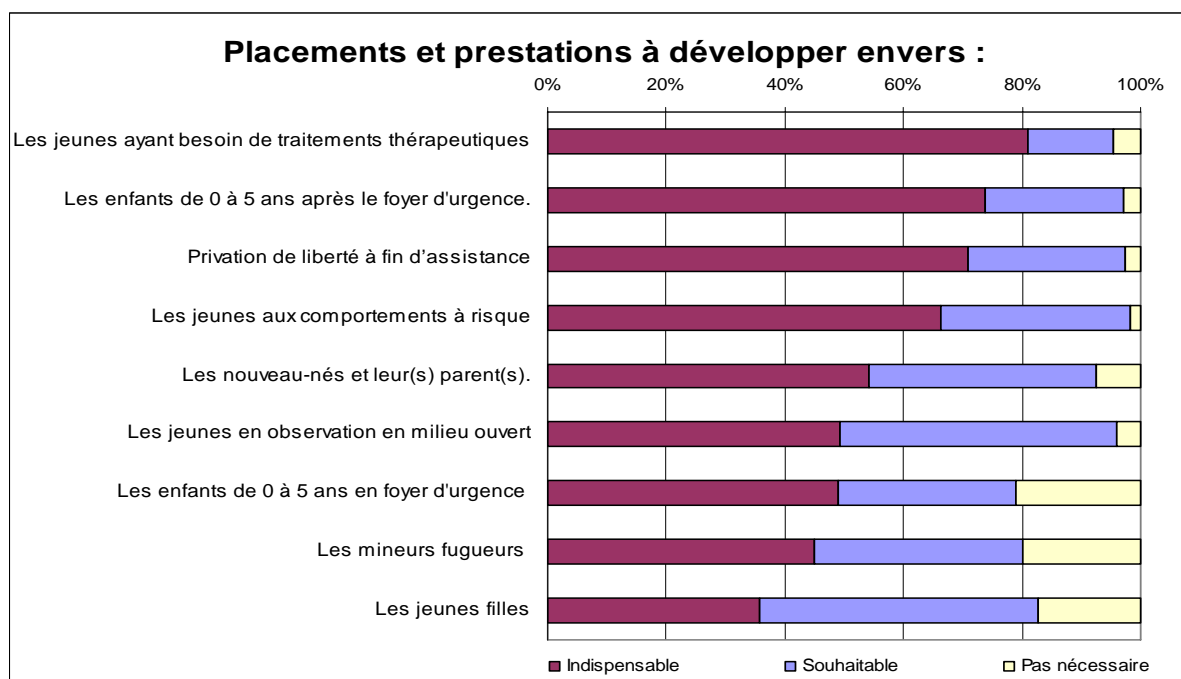
	Indispensable	Souhaitable	Pas nécessaire	Total N=100%
Les jeunes ayant besoin de traitements thérapeutiques	81.1%	14.4%	4.5%	132
Les enfants de 0 à 5 ans après le foyer d'urgence	73.8%	23.3%	2.9%	103
Les jeunes faisant l'objet d'une mesure de privation de liberté à des fins d'assistance	70.9%	26.5%	2.6%	117
Les jeunes aux comportements à risque	66.4%	32.0%	1.6%	128
Les nouveau-nés et leur(s) parent(s)	54.3%	38.3%	7.4%	94
Les jeunes en observation en milieu ouvert	49.2%	46.8%	4.0%	124
Les enfants de 0 à 5 ans en foyer d'urgence	49.0%	30.0%	21.0%	100
Les mineurs fugueurs	45.0%	35.0%	20.0%	120
Les jeunes filles	35.7%	47.0%	17.4%	115

La nécessité de développer une offre de placement ou des structures pour tous les groupes de population énumérés dans le questionnaire est reconnue par la grande majorité de tous les répondants avec quelques nuances.

Certains groupes semblent prioritaires tels : *les jeunes ayant besoin de traitement thérapeutiques, ceux faisant l'objet d'une mesure de privation de liberté à des fins d'assistance, les enfants de 0 à 5 ans après le foyer d'urgence et les jeunes à comportement à risque*. Les acteurs des services placeurs sont encore plus nombreux que ceux des foyers à relever le caractère indispensable du développement d'offres pour ces groupes de population particuliers.

Les avis sont nettement plus partagés pour les enfants de 0 à 5 ans en foyer d'urgence, les jeunes filles et les mineurs fugueurs selon le lieu d'activité des professionnels. Une offre de placement pour *les enfants de 0 à 5 ans en foyer d'urgence* est considérée comme indispensable par 64.5% des acteurs des services placeurs et par seulement 44% de ceux des foyers, tout comme une structure pour les *mineurs fugueurs* que 2/3 des enquêtés des services placeurs jugent indispensable alors que ce n'est le cas que pour 39% des professionnels des foyers.

La moitié des répondants environ, qu'ils proviennent des foyers ou des services placeurs, estiment qu'une offre de placement manque pour les nouveau-nés et leur(s) parents et les jeunes en observation en milieu ouvert. Pour les jeunes filles, le caractère indispensable est une opinion minoritaire.



Prestations à développer pour les mineurs

L'ouverture d'un foyer thérapeutique rencontre l'adhésion de près des 3/4 des personnes enquêtées. Viennent ensuite, un foyer mère-enfant puis des externats préprofessionnels ou professionnels pour les adolescents et un foyer à moyen et long terme pour les 0-5 ans.

Avis sur la nécessité de développer certaines prestations ou structures

	Indispensable	Souhaitable	Pas nécessaire	Total N=100%
Un foyer thérapeutique	73.7%	22.6%	3.6%	137
Un foyer mère-enfant	65.8%	29.9%	4.3%	117
Des externats préprofessionnels ou professionnels pour les adolescents	62.2%	31.5%	6.3%	127
Un foyer à moyen et long terme pour les 0-5 ans	60.2%	34.7%	5.1%	98
La prise en charge extérieure (PCE) prolongeant le placement avec hébergement	54.0%	40.3%	5.8%	139
Des foyers offrant une scolarité intégrée	53.7%	35.8%	10.4%	134
Une structure polyvalente permettant une transition progressive d'un placement fermé à semi-fermé	53.3%	39.2%	7.5%	120
La prise en charge partielle (PCP) avec la garantie d'une place dans un foyer	39.0%	52.9%	8.1%	136
Des possibilités d'accueil de jour du mineur pendant quelques heures par jour ou par semaine	29.9%	54.5%	15.7%	134
Un accueil de jour dans les familles d'accueil	29.8%	54.0%	16.1%	124

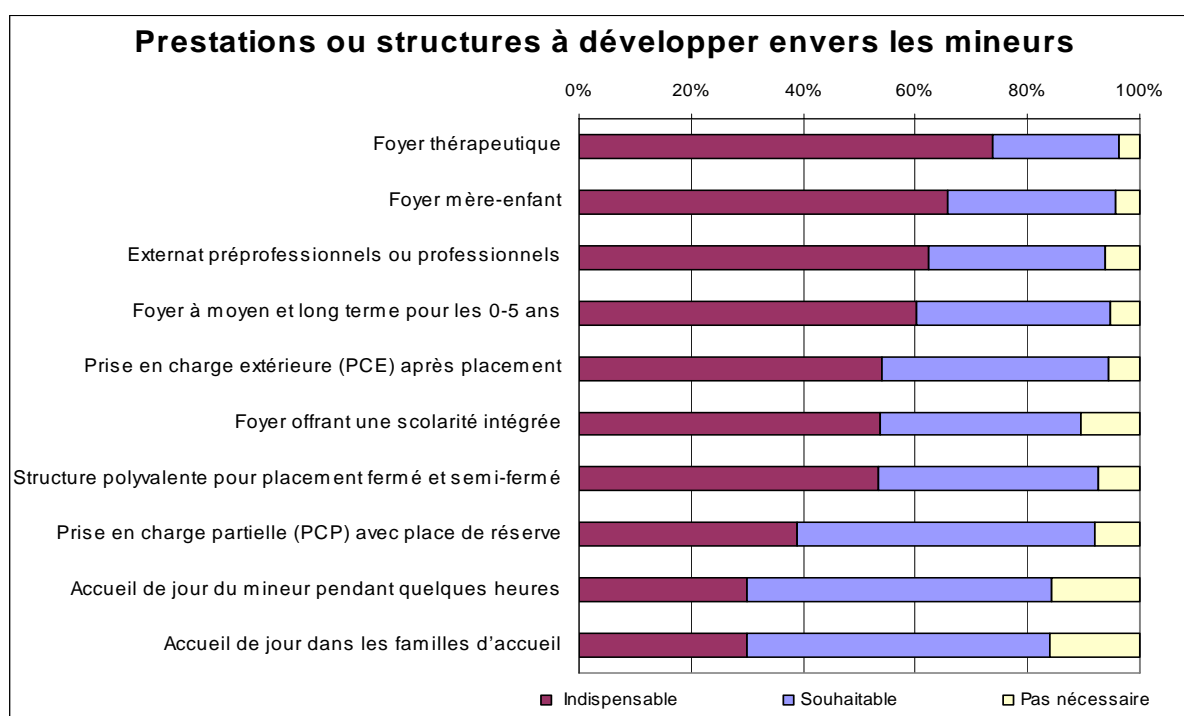
Lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la nécessité de développer certaines prestations ou structures, le besoin d'un *foyer thérapeutique* rencontre la plus grande adhésion, ce qui paraît tout à fait en concordance avec les besoins relevés pour certains groupes de population précédemment. Le *développement d'externats préprofessionnels ou professionnels* pour les

adolescents paraît également indispensable pour plus de 60% des répondants, tout comme un foyer à moyen et long terme pour les 0-5 ans et même un foyer mère-enfant.

Si des prestations plus spécifiques au sein des foyers comme la prise en charge extérieure (PCE) ou une scolarité intégrée sont également à développer, les possibilités d'accueil de jour des mineurs (prise en charge partielle, foyer ou famille d'accueil de jour) sont nettement moins souvent considérées comme indispensables (< 40%).

Quant à la structure permettant une transition d'un placement fermé à un placement semi-fermé, un peu plus de la moitié des répondants estime qu'elle est indispensable.

Les acteurs ont des opinions similaires quel que soit leur lieu d'activité ; cependant, de manière générale, il est à noter que les professionnels des services placeurs sont généralement un peu plus nombreux à signaler le caractère indispensable du développement de certaines prestations.



Prestations complémentaires à développer pour les foyers ou les familles d'accueil

La possibilité d'offrir des prestations complémentaires telles *un soutien aux familles d'accueil dispensé par des professionnels* ou des *prestations disponibles en permanence en appui aux foyers en cas de crise avec un mineur* rencontre l'adhésion de tous les professionnels.

Avis sur d'éventuelles prestations complémentaires offertes aux foyers ou aux familles d'accueil

Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
Les familles d'accueil devraient bénéficier d'un soutien dispensé par des professionnels.	2.9%	97.1%	140
Des prestations devraient être disponibles en permanence en appui aux foyers en cas de crise avec un mineur.	4.9%	95.1%	142
Les foyers devraient pouvoir recourir à des interventions thérapeutiques intensives sur le lieu de vie en cas de besoin.	16.2%	83.8%	142

Les possibilités d'offrir un soutien aux familles d'accueil tout comme un appui aux foyers en cas de crise avec le mineur sont plébiscités par plus de 95% des répondants.

Le besoin des foyers de recourir à des interventions thérapeutiques intensives sur le lieu de vie en cas de besoin est reconnu par plus de 80% des répondants.

Cette quasi-unanimité est présente chez les répondants des services placeurs comme chez ceux des lieux d'accueil.

Prestations ambulatoires

Plus de 2/3 des répondants estiment que l'action éducative en milieu ouvert permettrait de désengorger les foyers.

Les opinions des acteurs des services placeurs et des lieux d'accueil vont dans le même sens pour constater que pour *développer des prestations ambulatoires*, il manque surtout *des ressources* et dans une moindre mesure *des compétences* au sein du dispositif.

Les services placeurs sont plutôt d'avis que *les prestations ambulatoires devraient être assurées par les services placeurs (SPMi et SMP)* alors que les professionnels des lieux de placement estiment que *les foyers devraient assurer ces prestations*. Même opposition autour de la question de la prise en charge des coûts, les acteurs des lieux d'accueil rejetant l'idée que ces coûts soient pris sur les subventions des foyers.

Avis sur la mise en œuvre des prestations ambulatoires

Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
Il manque des compétences au sein du dispositif pour développer des prestations ambulatoires.	46.3%	53.7%	123
Il manque des ressources au sein du dispositif pour développer des prestations ambulatoires.	5.6%	94.4%	126
Les prestations ambulatoires devraient être assurées par les services placeurs (SPMi et SMP).	54.1%	45.9%	135
Les foyers devraient assurer les prestations ambulatoires.	39.1%	60.9%	138
Le coût des prestations ambulatoires devrait revenir aux parents.	55.9%	44.1%	127
Le coût des prestations ambulatoires pourrait être pris sur les subventions pour les foyers.	67.5%	32.5%	123
L'AEMO ne désengorgerait pas les foyers, car elle s'adresse à une population de mineurs différente.	68.9%	31.1%	135
Il faut donner des moyens supplémentaires aux foyers pour développer les prestations ambulatoires.	18.6%	81.4%	140

Lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre des prestations ambulatoires dont le manque a été relevé par la quasi-totalité des répondants (voir figure 13), les avis sont plus partagés.

Les propositions relevant *le problème du manque de ressources* rencontrent l'adhésion de pratiquement tous les professionnels (94%) où qu'ils soient rattaché professionnellement. Pour ce qui concerne le *manque de compétences au sein du dispositif pour développer ces prestations ambulatoires*, les avis sont nettement plus partagés. Une faible majorité est d'accord avec ce manque de compétence.

Lorsqu'il s'agit de déterminer qui devrait être le **prestataire** des prises en charge ambulatoires, les opinions sont plus divisées : 61% seulement sont d'avis que *les foyers* devraient s'en charger. La possibilité que les *prestations* soient *assurées par les services placeurs* est rejetée par une petite majorité (54%). Si ces avis vont finalement dans le même sens, on est loin de l'unanimité observée pour certaines propositions. De plus, les positions des professionnels des services placeurs en particulier sont totalement scindées : la moitié est d'avis que les services placeurs devraient assurer ces prestations ambulatoires alors que l'autre moitié y est opposée.

La question des **coûts** ne fait pas non plus l'unanimité. Si 56% des répondants estiment que *ces coûts ne devraient pas revenir aux parents*, ils ne sont pas d'accord non plus pour qu'ils soient pris sur les *subventions pour les foyers* (67%). De plus, la possibilité que le coût des prestations ambulatoires soit pris sur les subventions des foyers oppose totalement les professionnels : si un peu plus de la moitié des services placeurs estiment que ce coût pourrait être pris sur les subventions des foyers, 2/3 des répondants des foyers rejettent cette possibilité.

Toutefois, l'ensemble des répondants (82%) s'accordent sur le fait qu'il faut *donner des moyens supplémentaires aux foyers pour développer les prestations ambulatoires* (87% des professionnels des foyers sont de cet avis et 79% de ceux des services placeurs).

Finalement, 69% des répondants estiment que *l'AEMO désengorgerait les foyers car elle s'adresse à une même population de mineurs*.

Prestations à développer pour les familles des mineurs placés

Les répondants sont d'avis que :

Il est indispensable de mettre en place de *nouvelles mesures de soutien à la parentalité et d'action éducative dans la famille* tout en renforçant le *suivi des familles des mineurs placés*.

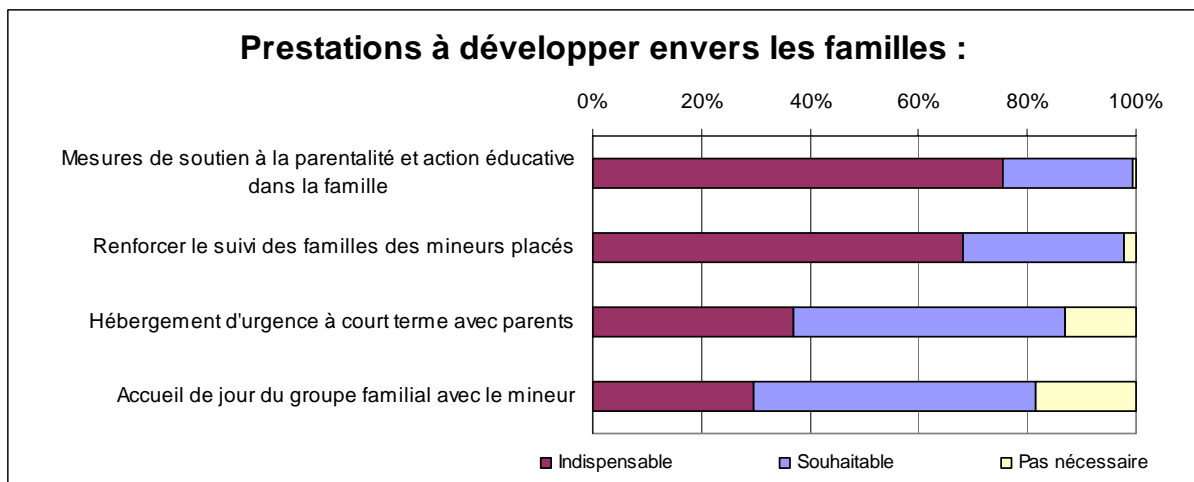
Avis sur les interventions auprès des familles des mineurs placés par rapport à l'existant

	Indispensable	Souhaitable	Pas nécessaire	Total N=100%
Mettre en place de nouvelles mesures de soutien à la parentalité et d'action éducative dans la famille.	75.4%	23.9%	0.7%	142
Renforcer le suivi des familles des mineurs placés.	68.1%	29.8%	2.1%	141
Développer des relais parentaux pour des situations d'urgence avec hébergement semi-communautaire (mineur et ses parents) sur le court terme.	37.1%	50.0%	12.9%	132
Augmenter les possibilités d'accueil de jour du groupe familial avec le mineur.	29.6%	51.9%	18.5%	135

De manière générale, le *renforcement du suivi des familles des mineurs placés* semble indispensable à plus des 2/3 des répondants mais plus particulièrement aux professionnels des foyers (près des 3/4).

Plus précisément, la *mise en place de nouvelles mesures de soutien à la parentalité et d'action éducative dans la famille* paraît indispensable à plus des 3/4 des répondants où qu'ils soient insérés professionnellement.

Le *développement de relais parentaux pour des situations d'urgence avec hébergement semi-communautaire (mineur et ses parents) sur le court terme* et *l'augmentation des possibilités d'accueil de jour du groupe familial avec le mineur* sont des mesures qui sont souhaitées mais semblent moins prioritaires au vu des réponses des professionnels enquêtés.



Adéquation entre les placements réalisés et les indications de placement des services placeurs

Indications de placement et adhésion des différents partenaires concernés

Les répondants sont d'avis que : *les motifs de placement sont parfois contestés par les professionnels en charge du placement.*

Les acteurs du dispositif de placement sont partagés sur la question de *procédures d'admission des foyers*. La moitié estime qu'elles sont identiques, l'autre est d'avis contraire.

Les professionnels des services placeurs sont opposés en majorité aux professionnels des lieux de placement sur la question de la *nécessité de l'adhésion du mineur pour la réalisation du placement.*

Ces divergences ne sont pas anodines car elles conditionnent sans doute en partie les pratiques des professionnels en amont et en aval du placement.

Avis des professionnels sur les indications de placement et l'adhésion des différents partenaires concernés

<i>Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes</i>	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
Les motifs de placement sont parfois contestés par les professionnels en charge du placement.	40.6%	59.4%	138
Les procédures d'admission des foyers sont identiques pour les placements avec ou sans mandat (Tribunal tutélaire, Tribunal de la jeunesse).	45.9%	54.1%	133
L'adhésion du mineur (et de sa famille) est une condition indispensable pour la réalisation du placement.	43.0%	57.0%	142
L'adhésion du mineur (et de sa famille) est une condition indispensable pour la réussite du placement.	18.4%	81.6%	141

Si l'adhésion des différents partenaires aux indications de placement semble a priori importante pour la réussite du placement, cette adhésion ne semble pas aller de soi puisque près de 60% des répondants sont d'avis que *les motifs de placement sont parfois contestés par les professionnels en charge du placement*.

L'affirmation selon laquelle *les procédures d'admission des foyers sont identiques pour les placements avec ou sans mandat* divise encore plus les professionnels (54% d'accord et 46% pas d'accord) et ceci dans des proportions tout à fait équivalentes, qu'ils appartiennent aux foyers ou aux services placeurs. Ces divergences d'opinion autour des procédures d'admission des foyers sont sans doute à considérer avec attention.

La question de l'adhésion du mineur et de sa famille divise également. Si les répondants sont en bonne majorité (82%) d'avis que *cette adhésion est indispensable pour la réussite du placement*, les services placeurs étant un peu moins nombreux à partager ce point de vue (69% pour 87% pour les foyers), il en va tout autrement pour ce qui concerne la **réalisation du placement**.

En effet, si 57% de l'ensemble des répondants sont d'avis que *l'adhésion du mineur (et de sa famille) est une condition indispensable pour la réalisation du placement*, une majorité des professionnels des services placeurs (61%) rejette cette proposition, alors qu'au contraire 64% des répondants des foyers sont d'avis que c'est une condition indispensable. Ces différences de points de vue sont également à prendre en compte car elles peuvent vraisemblablement conditionner un certain nombre de conceptions et d'attitudes à l'œuvre parmi ces acteurs au cœur du dispositif de placement.

Adaptations entre l'offre et la demande de placement

Les professionnels des services placeurs et ceux des lieux d'accueil ont des **avis similaires** autour des constats suivants :

- *les services placeurs privilégient certains foyers au vu de leur expérience positive,*
- *certains foyers refusent des dossiers trop difficiles par manque de ressources ou de compétences,*
- *les indications de placement peuvent être modifiées en fonction des places disponibles ou du type de prestations offertes,*
- *les mineurs les plus difficiles sont plutôt placés en dehors du canton.*

Par contre, **ils s'opposent** véritablement autour des propositions suivantes :

- *les foyers s'adaptent aux demandes des services placeurs (70% des foyers d'accord, 71% des services placeurs pas d'accord),*
- *les prestations offertes par les foyers sont adaptées à l'évolution des besoins du mineur (62% des foyers d'accord, 51% des services placeurs pas d'accord),*
- *les prestations disponibles dans les différentes structures permettent de prendre en compte l'évolution des besoins du mineur (61% des foyers d'accord, 63% services placeurs pas d'accord).*

Avis des professionnels sur les adaptations entre l'offre et la demande de placement

Indiquez votre degré d'accord avec les opinions suivantes

	Pas d'accord / Plutôt pas d'accord	Plutôt d'accord / D'accord	Total N=100%
Il faudrait fixer un quota prioritaire pour les placements d'autorité (avec mandat).	62.7%	37.3%	126
Certains foyers refusent des dossiers trop difficiles par manque de ressources ou de compétences.	20.6%	79.4%	136
Les services placeurs ne tiennent pas compte des projets éducatifs des foyers.	48.2%	51.8%	137
Les services placeurs privilégient certains foyers au vu de leur expérience positive.	7.7%	92.3%	130
Les indications de placement peuvent être modifiées en fonction des places disponibles.	35.7%	64.3%	126
Les indications de placement peuvent être modifiées en fonction du type de prestations offertes.	37.3%	62.7%	126
Les foyers s'adaptent aux demandes des services placeurs.	40.1%	59.9%	137
Les mineurs les plus difficiles sont plutôt placés en dehors du canton.	38.7%	61.3%	119
Les indications de placement changent souvent en cours de placement.	51.1%	48.9%	131
Les prestations offertes par les foyers sont adaptées à l'évolution des besoins du mineur.	40.0%	60.0%	135
Les prestations disponibles dans les différentes structures permettent de prendre en compte l'évolution des besoins du mineur.	45.3%	54.7%	137

Les résultats font apparaître que près de 80% des répondants sont d'avis que *certains foyers refusent des dossiers trop difficiles par manque de ressources ou de compétences* ; cet avis est surtout présent chez les professionnels des services placeurs (94%) mais également chez presque les 2/3 des répondants des foyers.

Certains désaccords apparaissent également dans les perceptions des adaptations entre l'offre et la demande de placement.

Si les répondants sont fortement d'accord avec la proposition que *les services placeurs privilégient certains foyers au vu de leur expérience positive* (92%) dans des proportions semblables, qu'ils travaillent en foyer ou dans un service placeur, 63% rejettent l'idée qu'*il faudrait fixer un quota prioritaire pour les placements d'autorité (avec mandat)*. Les services placeurs sont complètement partagés à ce sujet : 48.5% sont d'accord avec cette idée et 51.5% seulement la rejettent.

Les mineurs les plus difficiles sont plutôt placés en dehors du canton, opinion présente chez 86% des services placeurs. Les professionnels des foyers sont nettement moins nombreux à être de cet avis (52%).

Si les répondants des lieux d'accueil sont plutôt d'avis que *les foyers s'adaptent aux demandes des services placeurs* (69.5%), *les prestations offertes par les foyers sont adaptées à l'évolution des besoins du mineur* (62%), *les prestations disponibles dans les différentes structures permettent de prendre en compte l'évolution des besoins du mineur* (61%), ceux des services placeurs réfutent ces trois affirmations respectivement dans les proportions suivantes : 71%, 51% et 63%.

Ces deux groupes de professionnels s'opposent également sur un autre point : 71% des acteurs des services placeurs sont d'avis qu'ils tiennent compte des projets éducatifs des foyers, alors que 58% de ceux de lieux de placement rejettent ce constat.

Les logiques différentes de ces deux groupes d'acteurs apparaissent ici selon que les professionnels offrent ou demandent des prestations.

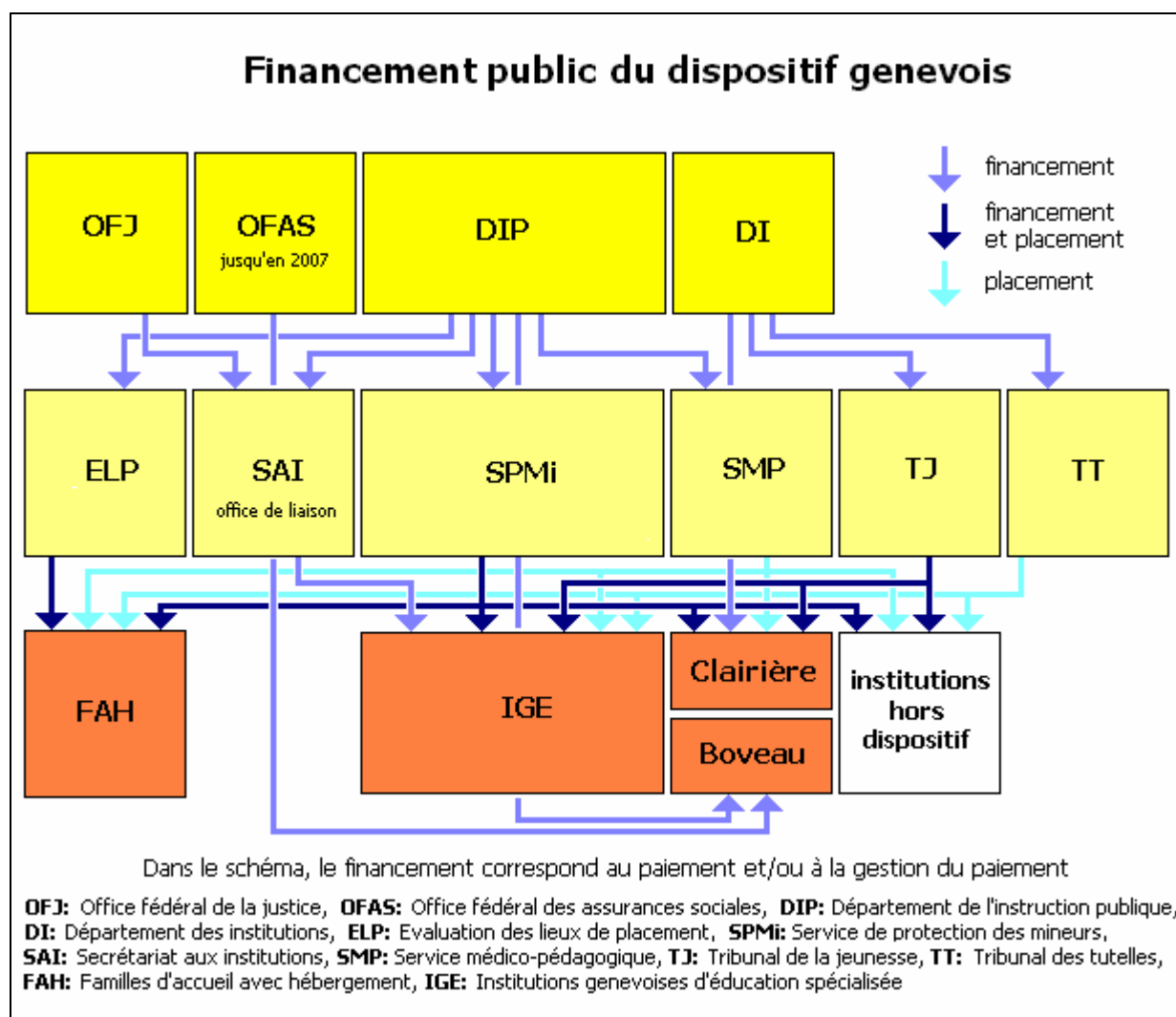
Ces constats ne sont pas le reflet de la réalité objective⁹⁵ ; cependant ce sont des opinions qui font pleinement partie de l'univers de l'éducation spécialisée et du dispositif de placement socio-éducatif genevois, dans la mesure où les pratiques et les décisions de chacune et chacun sont empreintes des convictions et des représentations de chacune et chacun, convictions qui transparaissent dans les réponses au questionnaire.

⁹⁵ Comme le montrent les divergences d'opinion concernant par exemple les placements hors canton d'une part et les différences entre les représentations des acteurs et les données statistiques disponibles, d'autre part.

Chapitre 6 : Analyse financière

Filières de financement

Les filières du financement représentent la dimension de la responsabilité administrative et des relais de contrôle et surveillance dans l'attribution des subventions, mais aussi, dans une perspective comptable, les entités où sont inscrites les dépenses. Ces deux types d'instances – de contrôle et de charge comptable – ne sont pas toujours les mêmes.



Dans le schéma ci-dessus, les services Evaluation des lieux de placement (ELP) et Secrétariat aux institutions (SAI) apparaissent comme financeurs car ils assument la supervision des conditions de financement (comme office de liaison ou comme service d'évaluation), et pourtant les charges de placement ne sont pas inscrites dans leurs comptes.

L'ELP, bien que n'étant pas considéré comme service placeur, est présenté de la même manière que ceux-ci, car il contribue aux décisions de placements, en participant au suivi, du côté des familles d'accueil. Cette activité se rattache au réseau mis en place autour du mineur.

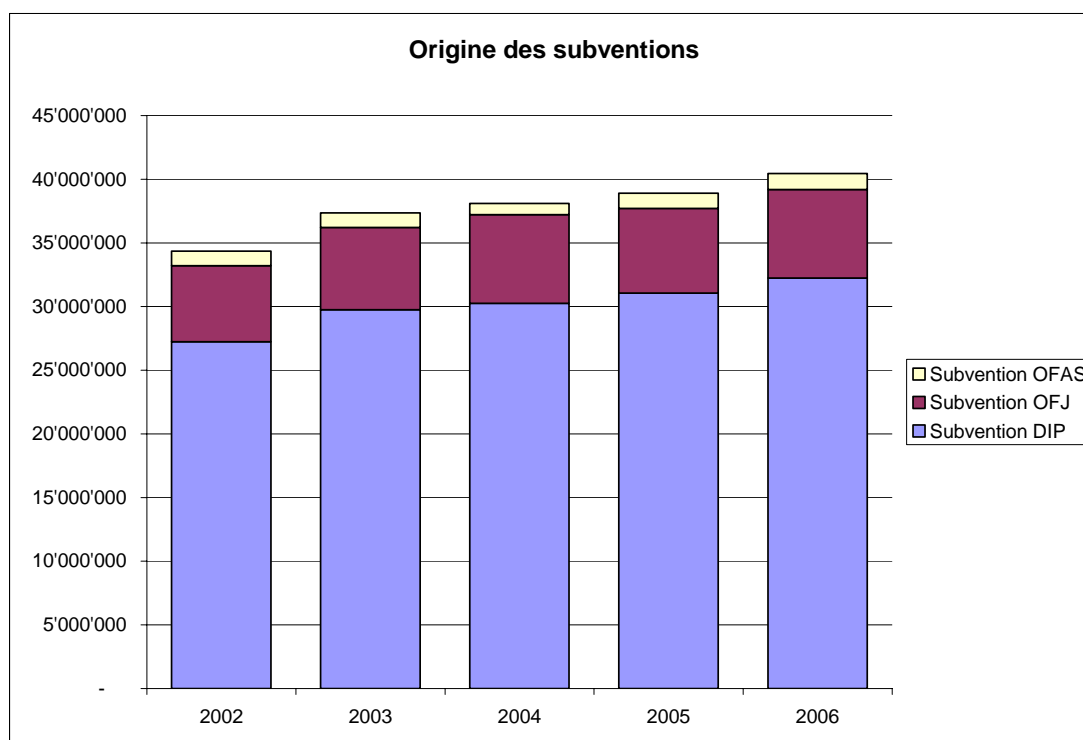
Les services placeurs (SPMi, SMP, TJ et TT) ont affaire avec tous les différents lieux de placement, à l'exception du Tribunal de la jeunesse (TJ) qui ne recourt normalement pas aux familles d'accueil avec hébergement (FAH). Depuis quelques années, le Tribunal des tutelles (section des mineurs) fait appel à la Clairière, bien que cela soit un établissement de détention préventive qui n'est pas destiné à des mesures civiles.

Financement des IGE

Subventions

Les subventions se composent de subventions fédérales (Office fédéral de la justice, Office fédéral des affaires sociales) et de subventions cantonales (Département de l'instruction publique). Quelques institutions sont financées directement par le canton. Pour celles-ci, le financement ne passe pas par des subventions cantonales, mais apparaissent dans les dépenses de fonctionnement du Département des institutions (la Clairière) ou du Département de l'instruction publique (École climatique de Boveau sur Corbeyrier).

Le financement OFAS ne concerne que l'EPA et le foyer Pierre-Grise. Il s'agit – jusqu'en décembre 2007 – de subventions d'exploitation A.I., à ne pas confondre avec les prestations individuelles A.I. Certaines subventions sont uniques (par exemple subvention d'équipement OFAS) et assimilées à des dons dans la comptabilité. On trouve aussi des subventions communales, parfois en nature.



Dans le graphique ci-dessus, les **subventions** sont présentées selon leur origine (sans les autres sources de revenu : pensions, revenus propres, etc.). On observe la part importante des subventions du DIP. Ce financement augmente de 5 Mio F entre 2002 et 2006, ce qui représente plus de 18% en quatre ans.

Cette évolution a plusieurs causes, dont la réintroduction en 2003 d'une subvention à l'ASTURAL qui avait été suspendue, au transfert de la subvention du SEI depuis le DSE vers le DIP dès 2006, à différentes adaptations de l'encadrement et des rétributions comme présentées plus loin, dans la section « Coûts ».

Dans la période observée, on remarque que les subventions de la Confédération continuent d'augmenter, de près d'un Mio F pour l'OFJ et de quelque 130'000 F pour l'OFAS, soit respectivement 16% et 12%. La baisse visible sur les subventions de l'OFJ entre 2004 et 2005 est due à l'arrêt du financement fédéral pour l'Ecole protestante d'altitude et pour la Maison de Pierre-Grise, qui ne remplissent plus les conditions pour toucher ces subventions (la mise à niveau aurait demandé trop de ressources et ne se justifiait pas⁹⁶).

En 2008, le nouveau mode de financement de l'OFJ devrait amener une baisse estimée à 1'452'694.- pour les IGE, à 184'191.- pour l'école climatique de Boveau et à 122'198.- pour le centre de la Clairière. Au total, c'est un financement fédéral de l'ordre de 1.76 Mio F qui disparaît et qui devra faire l'objet de mesures compensatoires, dont 1.64 Mio F pour le seul DIP (estimation du SAI).

Dans un contexte d'augmentation des dépenses et de désengagement des autorités fédérales (différents plans d'économie du Conseil fédéral : programme de stabilisation en 1999, programme d'allégement budgétaire 2003, nouvelle péréquation financière RPT), l'essentiel de cette hausse est assumé par le canton, principalement au travers des subventions du DIP. A ces subventions, il faut encore ajouter les financements directs vers l'Ecole de Boveau et vers le centre de la Clairière (DI).

Pensions

Le prix des pensions payées par les parents est déterminé par le Conseil d'Etat (règlement J 6 26 04) ; en 2008, il passe de 18 F/jour à 30F/jour pour les dossiers sans mandat. Les gains espérés sont de l'ordre de 600'000 F par an (ce qui signifie que les revenus actuels, en 2007, sont approximativement de 770'000 F).

Les modalités de paiement des placements hors canton sont fixées par la convention intercantonale (CIIS), notamment par le biais d'offices cantonaux de liaison. A titre indicatif, pour Genève, le coût moyen du placement hors IGE a été de 265.- F par jour⁹⁷ en 2007 (moins les 18 F versés par les parents, que l'on retrouve sous forme de pensions dans les revenus).

Le financement en provenance des autres cantons (remboursements au travers de la convention intercantonale) apparaît dans cette rubrique des pensions.

Autres financements

Les autres financements sont constitués des prestations individuelles A.I., des prestations individuelles A.I. pour le taxi, des revenus divers, des produits des activités (locations de

⁹⁶ Le renoncement aux subventions OFJ a été décidé en concertation avec le canton (OJ).

⁹⁷ Estimation SPMi à l'intention de la Commission de l'enseignement (à l'occasion de la pétition 1628).

locaux, ventes de matériel, intérêts financiers, etc.), des remboursements (assurance perte de gain, etc.) et des dons (par exemple Loterie romande).

Financement extérieur selon le type de prise en charge

Ce qui est appelé financement extérieur dans ce document est la part couverte par des revenus autres que les financements du DIP ou du DI. En négatif du financement extérieur, on trouve donc la part assurée par le canton (subventions ou charges directes).

Les cinq catégories d'institutions utilisées dans les tableaux suivants regroupent les institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE) s'occupant de mineurs, l'Ecole climatique de Boveau (DIP) et le centre de la Clairière (DI), c'est-à-dire les institutions présentées à la page 20.

financement extérieur				
	2003	2004	2005	2006
urgence	19.2%	20.7%	22.1%	22.1%
foyer & école	40.3%	49.4%	45.9%	41.2%
foyer	27.4%	26.7%	27.4%	29.4%
détention	10.1%	17.7%	13.9%	13.5%
atelier	28.0%	23.2%	32.2%	30.7%

On peut voir que les *foyers avec école* ont un meilleur taux de financement extérieur que les autres formes d'hébergement. Les ateliers ont une couverture de leurs coûts (autofinancement) plus importante que les foyers, dans la mesure où ils ont une production débouchant sur des revenus propres (Atelier X et Atelier ABC). Entre 2003 et 2006, la part du financement extérieur augmente pour toutes les catégories d'institutions.

Coûts

Les coûts totaux sont constitués de l'ensemble des charges inscrites dans les comptes des institutions, quelle que soit la source du financement ou la nature de la dépense. Ils n'incluent pas les dépenses des associations faïtières⁹⁸.

Coût total selon le type de prise en charge

L'augmentation pour le groupe « détention » est liée à l'ouverture d'une nouvelle aile dans le centre de la Clairière (qui passe de 16 à 30 places en 2005), tandis que pour le groupe « foyers », il s'agit principalement de dépenses supplémentaires liées à l'adaptation aux nouvelles conditions de financement de l'OFJ (allongement des périodes d'ouverture).

⁹⁸ Ces instances comme la FOJ, l'AJETA, etc., s'occupent d'un champ plus large que le placement de mineurs.

coût total				
	2003	2004	2005	2006
urgence	5'912'024	5'920'719	6'191'587	6'260'321
foyer & école	14'681'643	14'539'535	15'277'027	15'528'601
foyer	22'582'567	23'118'050	24'866'726	27'500'061
détention	3'691'415	3'237'480	4'530'036	5'215'187
atelier	1'970'675	1'887'205	2'123'899	2'018'003
total	48'838'324	48'702'989	52'989'275	56'522'172

En plus de l'évolution des prestations, il faut évoquer les adaptations salariales liées d'une part à la réévaluation des postes des éducateurs d'externat qui passent de la classe 13 à la classe 15 (comme pour les éducateurs d'internat), de l'instauration d'une indemnité pour les heures hors horaire administratif (HHA), et de manière générale à l'application des mécanismes salariaux aux normes de l'Etat prévue dans la convention collective.

Postes occupés selon le type de prise en charge

Les postes équivalents plein temps (EPT) dans les différentes structures d'accueil représentent la charge en personnel sous forme d'occupation, regroupant des emplois de natures diverses et de rémunérations variées. C'est une information importante du point de vue de la gestion du personnel, mais qui doit être complétée pour obtenir une vision de la variété des situations professionnelles et pour avoir un aperçu plus précis de la charge financière.

EPT total				
	2003	2004	2005	2006
urgence	40.6	39.6	41.4	41.7
foyer & école	96.6	96.7	102.3	102.2
foyer	152.6	153.1	163.6	177.2
détention	25.8	25.8	30.8	35.8
atelier	9.4	9.4	9.4	9.3
total	325.0	324.6	347.5	366.1

Environ la moitié des emplois des institutions est regroupée dans les foyers avec hébergement (sans scolarisation) alors que les foyers avec école, qui incluent les foyers hors du canton (Salvan, EPA, Boveau), en représentent moins du tiers.

L'adaptation aux nouvelles conditions de financement de l'OFJ a nécessité la création de 22.5 postes d'éducateurs. Ces postes apparaissent essentiellement dans le groupe des foyers, sur les années 2005 et 2006. La détention (après agrandissement de la Clairière) et l'accueil d'urgence comptabilisent chacun moins de 10%.

Coûts unitaires

L'autre information importante est le coût unitaire, qui donne l'engagement (l'effort) qui est fourni en fonction du type de prise en charge, ici calculé selon différents angles.

Coût unitaire selon le type de prise en charge

Premier angle présenté, le coût pour une place disponible dans les IGE, *pour une année*.

coût annuel / place				
	2003	2004	2005	2006
urgence	155'580	155'808	170'426	180'569
foyer & école	117'453	116'316	122'216	124'229
foyer	125'111	128'791	139'573	156'696
détention	230'713	202'343	196'958	173'840
atelier	67'954	65'076	73'238	65'797

Le coût journalier pour une place disponible dans les IGE, ou dans la terminologie administrative, le coût par journée d'exploitation, est l'ensemble des dépenses divisées par le nombre de places offertes et par le nombre de jours d'ouverture.

coût jour / place				
	2003	2004	2005	2006
urgence	446	445	467	495
foyer & école	389	378	364	373
foyer	372	391	388	432
détention	632	553	540	476
atelier	394	377	415	386

Le coût brut journalier de prise en charge pour une personne, c'est-à-dire pour une place occupée (le terme coût par personne n'est pas pertinent pour le coût annuel dans la mesure où plusieurs personnes peuvent participer à l'occupation d'une place la même année ; le coût annuel par personne devrait se référer à la durée annuelle moyenne de séjour, information dont nous ne disposons pas⁹⁹). Ce coût journalier n'est pas comparable au prix net payé aux institutions, après déduction des subventions, notamment dans le cadre des accords intercantonaux.

⁹⁹ On peut dire que la durée moyenne d'un placement en foyer est de moins d'une année dans la mesure où le nombre annuel d'entrées est plus important que le nombre de places occupées en fin d'année (chapitre 4) ; en revanche, plusieurs placements dans l'année peuvent concerner le même mineur.

coût brut jour / pers.				
	2003	2004	2005	2006
urgence	530	549	545	598
foyer & école	447	436	426	432
foyer	428	413	414	480
détention	683	578	545	477
atelier	///	///	///	///

Données non disponibles pour les ateliers.

Le SAI produit des coûts journaliers IGE, qui s'approchent des statistiques ci-dessus : urgence 495 F, foyer & école 373 F, foyer 432 F et atelier 386 F. Ces chiffres moyens s'écartent quelque peu dans la mesure où ce sont des moyennes directes (non pondérées) et que certains coûts ne sont pas calculés par le SAI (détention, Boveau).

Pour deux ateliers sur trois, l'absence de statistiques sur les jours facturés et non facturés empêche un calcul global pour la catégorie « atelier ». Il y aussi une surévaluation pour la catégorie « foyer » dans la mesure où toutes les journées non facturées ne sont pas recensées (voir plus bas le même problème pour les taux d'occupation).

Le total des jours est le cumul des jours facturés et des jours non facturés, c'est-à-dire que cela correspond aux jours d'occupation par un mineur (jours payés ou non), étant entendu que les absences de très courte durée ne sont pas déduites (au vu de la nécessité de réserver la place). Les règles de l'OFJ ou les conventions avec les autres cantons fixent les conditions de paiement en cas d'absence.

Le total des jours d'exploitation résulte de la multiplication du nombre de journées d'ouverture dans l'année, avec le nombre de places de l'institution. C'est la capacité totale d'accueil exprimée en jours par an.

total jours* / jours exploit.				
	2003	2004	2005	2006
urgence	84%	80%	85%	82%
foyer & école	81%	80%	80%	81%
foyer	87%	94%	93%	90%
détention	93%	96%	99%	100%
atelier	///	///	///	///

* Total des jours facturés et des jours non facturés - Données non disponibles pour les ateliers.

Le rapport entre ces deux grandeurs indique ainsi un taux d'occupation de l'institution. Les taux présentés ici sont plus faibles que les taux produits mensuellement par le Secrétariat aux

institutions, qui sont calculés à partir de données plus complètes¹⁰⁰, mais qui ne recouvrent pas le même périmètre que notre étude. Pourtant, les résultats présentés ici sont déjà élevés, dans la mesure où l'on considère qu'un taux de 80% correspond à un effectif complet, pour une institution qui connaît de nombreux changements dans l'année.

Dans les taux du SAI, on relève une moyenne simple¹⁰¹ de 87% à la fin de 2006, allant du foyer Piccolo à 54.3% à la Maison de Pierre-Grise à 107.3%. La situation de Piccolo s'est fortement dégradée depuis, puisqu'en 2008 les taux ont dépassé largement les 90%, jusqu'à atteindre 97.5% en août. Les problèmes de sur-occupation du Centre de la Clairière sont connus par le grand public depuis quelques mois, malgré l'augmentation du nombre de places en 2005.

Les données ci-dessus sont incomplètes, en particulier sur le recensement des journées qui ne débouche pas sur une facturation. C'est le cas notamment pour plusieurs ateliers et c'est pourquoi nous ne présentons pas de résultat pour ceux-ci.

Coût de personnel selon le type de prise en charge

Le calcul du coût unitaire pour un poste équivalent plein temps (EPT), qui est présenté plus bas, est la division de l'ensemble des charges de personnel par le nombre total des postes EPT, tous postes confondus (enseignants, travailleurs sociaux, personnel d'hébergement).

Il ne s'agit donc pas d'un traitement moyen ou d'un salaire de référence pour les personnes employées, mais bien d'un coût pour les institutions. Ce coût inclut les charges sociales et les divers compléments, primes ou engagements complémentaires qui n'apparaîtraient pas dans la statistique des postes (charge de personnel non exprimée en poste, par exemple un remplaçant de courte durée payé à l'heure).

coût annuel / poste EPT				
	2003	2004	2005	2006
urgence	131'361	134'683	133'459	133'727
foyer & école	120'810	123'446	121'353	124'067
foyer	124'445	126'314	125'984	120'434
détention	120'762	102'883	115'005	110'486
atelier	134'156	134'142	145'485	147'429

L'évolution des coûts par poste ne correspond pas à l'évolution des salaires individuels, car elle dépend aussi du renouvellement des emplois (ce qui explique notamment l'évolution du coût dans la catégorie *détention*), ainsi que de charges de personnel complémentaires. Il faut encore prendre en compte l'évolution du coût de la vie, qui érode la valeur de l'argent, même si l'inflation n'a pas été très élevée ces dernières années.

¹⁰⁰ Les taux des tableaux sont calculés par nous à partir des récapitulatifs officiels transmis par les institutions au SAI, qui se sont avérés partiellement incomplets par rapport aux données récoltées directement par le SAI. Il est clair que cette situation est insatisfaisante et demande des améliorations.

¹⁰¹ Non pondérée par les effectifs de chaque foyer.

On observe que les postes dans les foyers d'urgence sont un peu plus onéreux que dans les foyers, avec ou sans école, ce qui peut provenir à la fois des niveaux de qualification et du degré de pénibilité (notamment, la prime « hors horaire administratif »), mais encore de l'ancienneté du personnel, débouchant sur des traitements plus élevés. Pour les ateliers, il s'agit probablement d'autres types de personnels, du type maître socioprofessionnel.

Un autre indicateur concernant les coûts en personnel a un intérêt, c'est la proportion des charges de personnel en regard des charges totales. Cette information nous indique non seulement le poids propre des charges de personnel, dû au niveau de rétribution et au taux d'encadrement (information plus loin) comme pour les foyers d'urgence, mais encore, en creux, l'importance des charges de fonctionnement autres que de personnel, notamment les besoins de bâtiments et de machines pour les ateliers socioéducatifs.

% dép. de personnel				
	2003	2004	2005	2006
urgence	90.2%	90.2%	89.3%	89.0%
foyer & école	73.1%	75.5%	74.7%	75.0%
foyer	83.9%	83.4%	82.6%	77.4%
détention	84.4%	82.0%	78.1%	75.7%
atelier	63.7%	66.5%	64.3%	68.2%

Plus qu'une comparaison entre les différents types de prise en charge, cet indicateur montre l'évolution de chacun d'entre eux. Ainsi si l'on voit, entre 2003 et 2006, une augmentation proportionnelle des charges de personnel dans les catégories *atelier* et *foyer & école*, les autres groupes sont en régression.

Coût de placement (hors GE)

Les informations financières concernent d'une part les **prix** selon le type de placement (AI, non-AI, pédagogique, préapprentissage, etc.) donnés après déduction des revenus (subventions OFAS, OFJ, recettes), et d'autre part les **charges d'exploitation**. Pour comparer les coûts, il conviendrait de prendre des coûts nets, s'approchant des prix annoncés par les institutions hors Genève. A Genève, en 2006, les coûts nets moyens sont de 466 F pour l'urgence, 254 F pour les foyers avec école, 339 F pour les foyers et 413 F pour la détention.

Pour les autres cantons, les informations sont lacunaires, mais on arrive à une estimation (en moyenne non pondérée sur les données existantes pour tous types de prise en charge) de 557 F de coût d'exploitation et de 352 F de prix net pour Vaud, 391 F et 306 F pour le Valais, 473 F et 407 F pour Fribourg. Pas d'information pour Neuchâtel. La même estimation pour Genève donne les chiffres de 368 F en coût net (équivalent au prix), toute catégories confondues (moyenne non pondérée). Pour rappel, le coût moyen du placement hors IGE a été estimé par le SPMi à 265.- F par jour en 2007.

Coût de gestion du placement

L'information disponible ne permet pas de calculer ce type de coût. Il existe bien des charges en personnel des services placeurs et de supervision (voir plus loin « Personnel pour la gestion et l'accompagnement du placement »), mais qui ne concernent pas que le placement.

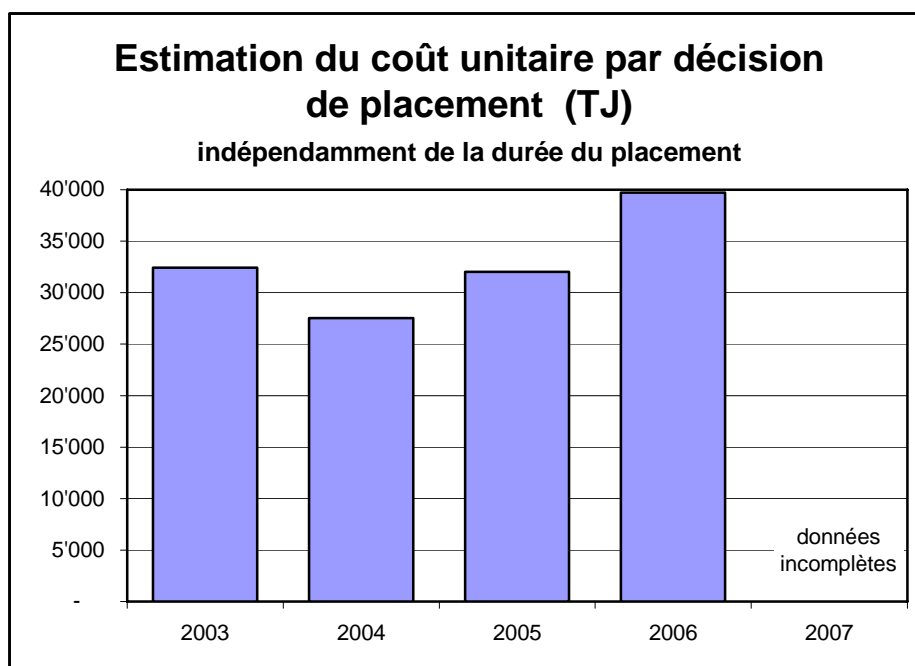
Autres calculs de coût unitaire

Coût unitaire pour les placements du Tribunal de la jeunesse

Pour ce calcul de coût, nous avons pris l'ensemble des coûts de placements et les statistiques de placements fournis par le Tribunal de la jeunesse. Il a été retenu comme placements (i) pour les décisions provisoires : les placements provisoires, les observations en foyer, les observations en milieu fermé ; (ii) pour les jugements au fond : les placements familiaux, les placements institutionnels, les transferts en maison d'éducation au travail.

	2003	2004	2005	2006
II. Décisions provisoires				
Placements provisoires	18	29	25	16
Observations en foyer	22	21	22	26
Observations en milieu fermé	36	57	59	51
IV. Jugements au fond				
Placements familiaux	0	1	0	2
Placements institutionnels	34	40	45	50
Transferts en maison d'éducation au travail	0	0	1	0
Coût des placements des mineur-e-s	3'568'398	4'073'569	4'869'514	5'758'351

Le fait que le coût soit donné indépendamment de la durée du placement implique que les fluctuations relèvent autant du type de placement, de l'évolution du coût pour un type donné, que de la durée du placement. D'autres informations sont encore nécessaires pour comprendre les déterminants des coûts de placement.



Coût unitaire pour les placements en famille d'accueil (FAH)

Dans la comptabilité du DIP, il n'est pas possible d'identifier les frais de placement en famille d'accueil avec hébergement, qui apparaissent dans les comptes du SPMi. Les frais de placement en FAH sont assimilés à d'autres dépenses¹⁰². Il faudrait que l'inscription comptable change pour permettre cette identification à l'avenir.

Âge	moins de 4 ans	de 4 à 6 ans	de 6 à 12 ans	de 12 à 15 ans	de 15 à 18 ans
Frais de nourriture	12.-	15.-	18.-	22.50	25.-
Frais forfaitaires	15.-	15.-	15.-	15.-	15.-
Indemnité d'accueil familial avec hébergement	24.-	23.-	20.-	20.-	20.-
Total par jour	51.-	53.-	53.-	57.50	60.-

Une autre approche permet d'estimer les coûts du placement en FAH en fonction des tarifs de l'indemnisation. La tarification de l'indemnisation pour les frais de placement est en train de changer, puisque l'on passe d'un système lié au détail des factures à un système simplifié basé sur des forfaits par prestation, selon le nombre de jours de placement effectif. L'indemnité est calculée en fonction de l'âge des enfants et différenciée en trois parties¹⁰³.

¹⁰² Information donnée par l'ELP.

¹⁰³ Devenir famille d'accueil, ELP 2007.

Un chèque supplémentaire de 500.- par mois est donné aux familles accueillant un enfant d'âge préscolaire, permettant de payer une structure de garde (crèche, jardin d'enfants).

Quatre types de placements en famille d'accueil FAH déterminent le montant du coût final pour le DIP :

- Placement permanent (week-end inclus)
- Placement permanent (sans les week-ends)
- Placement pour les week-ends et les vacances
- Placement en dépannage

Un placement en famille d'accueil coûte par année à la collectivité, pour les indemnités (sans les frais des services placeurs), approximativement 20'000.- (de 18'600 à 21'900.- selon l'âge), somme qui se décompose en 13'200.- pour le placement la semaine et 6'800.- pour le week-end et les vacances. Cela représente environ 55.- F par jour.

Dépenses personnelles

A ces indemnités, il faut encore ajouter le budget personnel de l'enfant, qui comprend l'argent de poche (de 20.- à 150.- par mois), l'habillement (de 55.- à 100.- par mois), l'entretien (de 25.- à 50.- par mois) et en frais de transport (45.- par mois). Les frais médicaux et d'assurances sont couverts par les parents de l'enfant ou dans certains cas par le service placeur. Des frais liés à une activité sportive ou de loisirs peuvent encore être négociés.

L'ensemble de ces dépenses complémentaires, correspondant à des prestations non recensées, doit être considéré de cas en cas. Le coût total ne devrait pas dépasser le maximum de 5'000.- par année, dont une partie doit être couverte par les parents de l'enfant. Ce groupe des dépenses pour le budget personnel existe aussi pour les mineurs en institutions.

Le système forfaitaire a encore évolué en septembre 2008, avec l'établissement d'un forfait mensuel, payé au début du mois. Les montants sont assez proches, mais on voit apparaître une indemnité « accueil renforcé » de 450.- F par mois, pour les situations avec handicap ou quand il y a des soins constants ou une surveillance soutenue¹⁰⁴.

Encadrement

Encadrement selon le type de prise en charge

L'encadrement est exprimé en postes EPT occupés pour une place disponible (place interne ou externe). Ce taux d'encadrement serait donc un peu plus important si l'on ne considérait que les places internes, ou si l'on ne retenait que les places réellement occupées. Mais les places externes requièrent aussi un travail d'encadrement et les places réellement occupées s'approchent fortement des disponibilités.

¹⁰⁴ Système de financement destiné aux familles d'accueil et de placement, ELP 2008.

EPT / place	2003	2004	2005	2006
urgence	1.07	1.04	1.14	1.20
foyer & école	0.71	0.71	0.75	0.75
foyer	0.84	0.85	0.92	1.01
détention	1.61	1.61	1.34	1.19
atelier	0.32	0.32	0.32	0.30

L'augmentation de l'encadrement est à mettre notamment en relation avec l'adaptation aux normes de subvention de l'OFJ, qui demande, pour continuer de couvrir la subvention, que les institutions restent ouvertes toute l'année, ce qui n'était pas le cas auparavant. Avec le même nombre de places, l'élargissement de la période d'ouverture a demandé plus de forces vives, donc un renforcement de l'encadrement. La prestation « place » a ainsi évolué avec le temps.

Comme dit plus haut, l'École protestante d'altitude et la Maison de Pierre-Grise ont renoncé à s'adapter aux conditions de l'OFJ et ont, de ce fait, cessé d'être subventionnées par cet office.

Normes fédérales

« Aux termes de l'article 3, alinéa 1, lettre e de la loi du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM, RS 341), une maison d'éducation reconnue doit disposer d'un personnel dont l'effectif correspond à la gravité des difficultés des pensionnaires. Cet effectif est plus précisément défini dans les directives sur les subventions (Dir.) du 6 avril 2004 de l'Office fédéral de la justice (OFJ).

Conformément au chiffre 10 Dir., s'agissant de maisons d'éducation avec ou sans école interne, nous retenons comme valeur indicative 400%¹⁰⁵ de poste de personnel éducatif par groupe (6 à 10 clients). Cette valeur indicative passe à 500% par groupe pour des établissements spécialisés comme les centres de transition et d'observation. Ces valeurs sont applicables à une petite maison d'éducation ouverte 365 jours par année. »

Personnel pour la gestion et l'accompagnement du placement

Le dispositif de l'éducation spécialisée se décompose en deux parties nettement distinctes, qui d'un côté recouvre les « services placeurs » (qui, comme on l'a vu, ne font pas que placer les mineurs, mais accompagnent le séjour en foyer et assurent la clôture des placements) et de l'autre rassemble les « foyers et institutions d'accueil » (les IGE, Boveau, la Clairière). Les données plus haut concernent les lieux d'accueil, et il apparaît nécessaire de faire une présentation des ressources humaines du côté du placement.

Le placement concerne des services placeurs au sens strict, des tribunaux ainsi que des services de surveillance. Nous avons retenu les services de l'administration qui travaillent pour le placement, bien que le périmètre des activités de placement se soit pas clairement identifiable dans les comptabilités.

¹⁰⁵ Nous utilisons plutôt la notation 4.0 postes équivalent plein-temps (EPT)

Effectifs du personnel dans la statistique du GIR* (situation fin 2006)

Postes EPT	SMP	SPMi	ELP	SAI
PSYCHOLOGUES PEDAGOGUES	1.8	-	-	-
JURISTES	-	4.4	0.5	-
AUTRES FONCTIONS EDUCATION	1.0	-	-	-
SECRETARIAT	15.9	26.1	3.9	0.6
COMPTABLES	2.6	2.0	-	1.0
CAISSIERS	-	0.5	-	-
CONTROLEURS	-	1.0	-	-
INFORMATION ET RECEPTION	-	2.6	-	-
DIVERS ADMINISTRATIFS	-	1.0	-	-
COMMIS ADMINISTRATIFS	5.6	13.9	-	-
MANUELS	1.4	-	-	-
INFIRMIERS	3.5	-	-	-
PARAMEDICAUX	20.6	-	-	-
MEDECINS	27.3	-	-	-
MEDECINS D'ADMINISTRATION	1.0	-	-	-
ASSIST. SOCIAUX/CHARGES D'EVALUATION	6.5	90.2	12.0	2.8
PSYCHOLOGUES SOCIOLOGUES	64.8	-	-	-
DIVERS	13.0	1.0	-	-
Total	164.8	142.6	16.4	4.3

* Groupe des indicateurs de ressources, groupe transversal du DIP, produisant des statistiques à partir de GIP, puis de SIRH (bases de données du personnel).

Source : GIR & SRED.

Les postes présentés dans ce tableau correspondent à la statistique effectuée par le SRED pour le groupe des indicateurs (GIR) du DIP. Ils n'incluent pas les postes liés à la Direction de l'OJ, ni ceux qui sont attribués aux institutions du SMP (pédagogie spécialisée), pas plus que ceux qui relèvent du Point.

Néanmoins, il est clair que, tant pour le SMP que pour le SPMi, une grande partie des postes occupés ne concerne pas directement le placement mais d'autres tâches socio-éducatives, voire de nature psychothérapeutique pour le SMP, et notamment à destination des institutions du SMP.

Les effectifs présentés plus loin sont un peu différents car ils proviennent du Rapport de gestion de l'OJ et correspondent à des définitions de postes différentes, avec notamment des postes de direction et d'autres postes absents dans le tableau du GIR ou, au contraire, n'incluant pas les auxiliaires pris en compte ci-dessus. Les données du rapport de gestion de l'OJ ne permettent pas non plus d'identifier les postes liés au seul placement.

SMP : évolution de l'effectif (en nombre de postes occupés au 31.12)

Postes EPT	2005	2006	2007
DIRECTION	4.0	4.0	4.0
ADMINISTRATION	23.4	23.4	23.4
MEDECINS	27.1	28.2	29.2
PSYCHOLOGUES	66.2	66.0	68.5
LOGOPEDISTES	23.8	25.1	25.4
ASSISTANTS SOCIAUX	8.2	8.1	7.7
EDUCATEURS	6.7	6.8	6.6
INFIRMIERS EN PSYCHIATRIE	3.5	3.5	3.5
PERSONNEL DE MAISON	12.1	10.4	10.4
Total	175.0	175.5	178.6

Source : Rapport de gestion 2007 de l'OJ.

SPMi : évolution de l'effectif (en nombre de postes occupés au 31.12)

Postes EPT	2005	2006	2007
DIRECTION			4.8
JURISTE			3.4
ADMINISTRATION			26.9
JUGE DES ENFANTS			0.8
ASSISTANT-E-S SOCIA-LES-UX			78.9
GESTIONNAIRES			7.6
CHEF-FE-S DE SECTIONS			7.8
Total			130.2

Source : Rapport de gestion 2007 de l'OJ.

Le commentaire du tableau de la page précédente est valable là aussi : une grande partie des postes occupés ne concernent pas directement le placement, et nécessiteraient une meilleure spécification pour être recensés de manière pertinente dans une statistique sur les placements.

ELP : évolution de l'effectif (en nombre de postes occupés au 31.12)

Postes EPT	2005	2006	2007
RESPONSABLE	1.0	1.0	1.0
JURISTE	0.4	0.5	0.5
ADMINISTRATION	3.2	3.1	3.3
CHARGEES D'EVALUATION SOCIALE	10.5	10.5	10.3
Total	15.1	15.1	15.1

Source : Rapport de gestion 2007 de l'OJ.

SAI : évolution de l'effectif (en nombre de postes occupés au 31.12)

Postes EPT			2007
RESPONSABLE DU SAI			1.0
TENEUR DE COMPTES			1.0
ADMINISTRATION (SECRETAIRE)			0.6
CHARGES D'EVALUATION			1.7
Total			4.3

Source : Rapport de gestion 2007 de l'OJ.

Résumé du chapitre 6

Subventions et revenus

- Les subventions de l'Etat de Genève ont augmenté de 5 Mio F entre 2002 et 2006, ce qui représente plus de 18% en quatre ans.
- En 2008, le nouveau mode de financement de l'OFJ devrait amener une baisse du financement fédéral de l'ordre de 1.76 Mio F, dont 1.64 Mio F pour le DIP.
- La part du financement couverte par l'Etat de Genève va de 59% pour les foyers avec école à 78% pour les foyers d'urgence, et 86% pour la détention (DI).
- En 2008, l'augmentation du prix des pensions de 18 F/jour à 30 F/jour devrait amener une hausse des revenus de l'ordre de 600'000 F par an.

Coûts et dépenses

- Entre 2003 et 2006, le coût total des institutions passe de 48.8 Mio F à 56.5 Mio F par an.
- Entre 2003 et 2006, le nombre total de postes des institutions passe de 325 à 366.
- Entre 2003 et 2006, le coût par journée d'exploitation augmente de 11% pour les foyers d'urgence (495 F en 2006) et de 16% pour les foyers ordinaires (432 F).
- Entre 2003 et 2006, le coût par journée d'exploitation baisse de 4% pour les foyers avec école (373 F), de 25%, pour la détention (476 F) et de 2% pour les ateliers (386 F).
- En 2006, les coûts annuels par poste oscillent entre 110'500 F pour la détention et 147'500 F pour les ateliers.
- Entre 2003 et 2006, les coûts annuels par poste ont baissé pour les foyers et pour la détention alors qu'ils augmentaient pour les autres types de prise en charge.
- Les dépenses pour les placements en famille d'accueil vont de 51 F à 60 F par jour.

Taux d'occupation

- Entre 2002 et 2008, le taux d'occupation global progresse de 89% à 94% (moyenne simple de l'ensemble des foyers à partir des documents statistiques du SAI).

Encadrement

- Entre 2003 et 2006, l'encadrement par place augmente pour les foyers (1.01 postes EPT en 2006), les foyers avec école (0.75) et les foyers d'urgence (1.20). Il diminue pour la détention (1.19) et les ateliers (0.30).

Information

- Il n'est pas possible de procéder à une véritable comparaison des coûts et des prix avec les autres cantons, car les données ne sont pas comparables ou lacunaires.
- A titre indicatif, une estimation très approximative situe les coûts nets de Genève autour de 368 F, au-dessus de Vaud (352 F) et Valais (306 F) et en dessous de Fribourg (407 F), toutes sortes de prestations confondues.
- Les données d'encadrement manquent au niveau des cantons, seules sont disponibles les normes fédérales pour le subventionnement.
- Il n'est pas possible d'identifier les personnes et les dépenses des services placeurs qui sont effectivement en relation avec le placement.

Chapitre 7 : Constats et analyse des points forts et des points problématiques

Organisation du chapitre

L'objectif de ce chapitre est de poser un certain nombre de constats effectués lors de notre étude (chap. 1-4 et 6), de présenter les principaux points de vue issus de l'enquête par questionnaire (chap. 5) et de mettre en avant les points forts et les points problématiques du dispositif d'éducation spécialisée en fonction des thématiques qui ressortent des analyses précédentes. Il sert de base pour développer des recommandations (chapitre 8).

Le dispositif d'éducation spécialisée du canton de Genève fonctionne et répond globalement aux besoins des mineurs et de leurs familles, à l'exception d'un nombre limité d'enfants parmi les cas les plus difficiles qui restent sans solution adéquate, comme le reconnaît la grande majorité des acteurs interrogés dans le cadre de l'enquête du SRED.

Selon les acteurs interrogés, dans les situations d'urgence, le système offre toujours une solution aux mineurs et les professionnels se mobilisent en conséquence.

Cependant ce premier constat général relativement positif doit être nuancé suite à l'examen du fonctionnement du dispositif et de son adéquation au plan quantitatif et qualitatif. Ainsi, on observe une série de sources de blocages et de tensions qui se situent à différents niveaux du dispositif.

Nous avons relevé six thématiques qui suscitent actuellement des blocages et des tensions dans le fonctionnement de l'éducation spécialisée :

1. Un dispositif dual

2. Vision globale et objectifs spécifiques

3. Adaptation au contexte et à l'évolution des besoins

4. Diversité des processus

5. Diversité des référentiels métiers et des pratiques professionnelles des acteurs

6. Production et circulation de l'information

Dans la suite de ce chapitre, chaque thématique est développée selon le même modèle afin, d'une part, de distinguer la source des informations et, d'autre part, de séparer l'analyse des faits et la discussion des enjeux. Une approche par thématique permet ainsi de lier les arguments tirés de nos constats et analyses avec une mise en perspective plus globale, selon trois rubriques qui structurent ce chapitre :

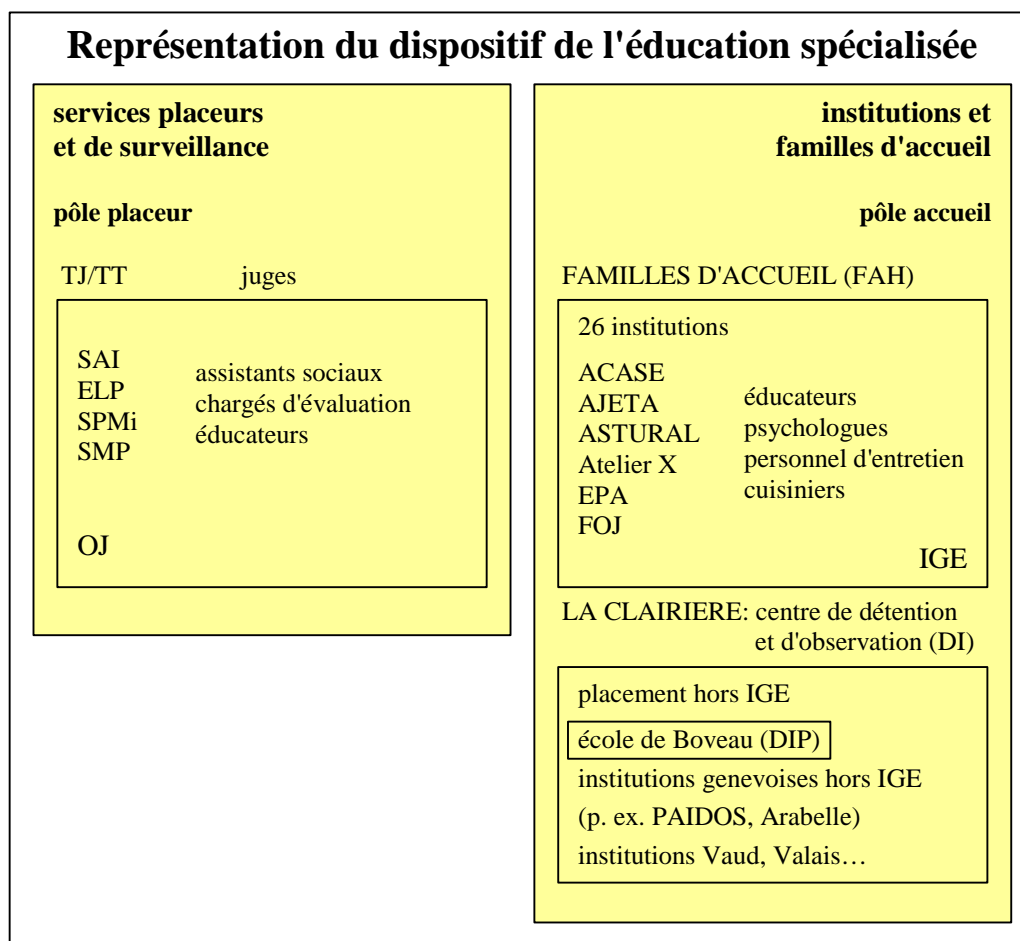
1. « Nos constats » : constats basés sur l'analyse des documents et des données (et éventuellement des entretiens individuels), en faisant ressortir les points forts et les points problématiques,
2. « Le point de vue des acteurs » : constats basés sur les résultats de l'enquête (et éventuellement des entretiens) auprès des acteurs de l'éducation spécialisée,
3. « Discussion » : mise en perspective des différents constats.

1. Un dispositif dual

Le dispositif de placement de l'éducation spécialisée réunit une multitude d'acteurs regroupés dans deux espaces fortement polarisés.

Nos constats

Le dispositif de placement et d'accueil de l'éducation spécialisée fait apparaître deux composantes fonctionnelles distinctes : d'une part le *pôle de placement* formé des services placeurs (y compris les tribunaux s'occupant des mineurs) et des services de surveillance, et de l'autre le *pôle d'accueil* (y compris les familles d'accueil avec hébergement).



Une partie de l'activité de l'Etat dans le domaine de l'éducation spécialisée est assurée par délégation de tâches socio-éducatives à des organismes subventionnés ; pour les placements, ce sont essentiellement les institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE). Les activités déléguées sont financées par des subventions versées à des organismes faïtiers de droit privé (ACASE, AJETA, ASTURAL, Atelier X, EPA) ou de droit public (FOJ, HG¹⁰⁶) qui regroupent une ou plusieurs institutions. Depuis cette année, des contrats de prestations précisent les conditions de subvention. Toutefois, toutes les activités de placement ne sont pas déléguées (La Clairière, l'École climatique de Boveau).

Les responsabilités légales imposent que certaines fonctions comme le placement des mineurs ou le contrôle des institutions éducatives subventionnées restent dans le cadre des services de l'Etat. La réglementation définit aussi le champ, le rôle et les responsabilités des différents

¹⁰⁶ Jusqu'en 2007.

acteurs intervenants à un moment ou un autre dans la prise en charge de mineurs. Ainsi, par sa mission de protection des mineurs et de suivi des familles, et par son rôle d'autorisation et de surveillance des lieux d'accueil (institutions et familles d'accueil), **l'Office de la jeunesse se trouve être au cœur du dispositif de placement** de l'éducation spécialisée.

Rappelons que le *pôle de placement* est partie intégrante de l'administration publique, tandis que le *pôle d'accueil*, bien que largement subventionné et soumis au droit public, relève dès l'origine de l'initiative privée (à l'exception de La Clairière et de Boveau).

A leur création, l'Office de la jeunesse (OJ) et la Fondation officielle de la jeunesse (FOJ) ont représenté, l'un la politique publique et l'autre l'initiative privée, permettant d'associer les efforts des uns et des autres dans un même dispositif de coopération. Encore aujourd'hui, le dispositif d'accueil profite de l'engagement volontaire d'associations religieuses ou humanistes comme l'Association pour l'école protestante d'altitude (EPA), l'Association catholique pour l'action sociale (ACASE), l'Association d'aide aux jeunes, étudiants, travailleurs et apprentis (AJETA) ou l'Action pour la jeunesse (ASTURAL), tout en étant largement financé par des fonds publics.

Le tableau ci-dessous présente une vue synoptique des points forts et des points problématiques relevant de nos constats.

Points forts	Points problématiques
- Mise en commun de l'initiative privée et de l'action publique dans un seul dispositif.	
- La CES, commission pluridisciplinaire, est un outil d'aide à la décision pour la politique de l'éducation spécialisée du canton.	- Des membres de la CES ont le sentiment de ne participer qu'à une chambre d'enregistrement.
- Les institutions sont organisées en associations faitières jouant un rôle de coordination.	- Insuffisance des outils de pilotage du dispositif, particulièrement sur l'information globale, la définition et le suivi des objectifs.
- Une « concentration » d'IGE dans la FOJ (50% de l'offre du canton) permet une simplification du fonctionnement.	- Rôle ambigu de l'ELP impliquée dans le processus de placement en FAH, à la fois dans la surveillance et la gestion des placements.
- Une diversification du financement est possible dans le secteur « privé » du dispositif.	- L'État doit passer par des modifications de conventions pour obtenir des changements.

Le point de vue des acteurs

Les acteurs du *pôle de placement* et ceux du *pôle d'accueil* ont une vision, des représentations et des opinions similaires dans bon nombre de domaines relatifs au placement, cependant ils s'opposent sur un certain nombre d'aspects tels que, par exemple : *l'accès à l'information*, le degré de *formalisation des opérations liées au placement et au suivi des mineurs*, *l'appréciation de l'information à disposition des professionnels*, son accessibilité, sa suffisance dans les réseaux des professionnels, etc., autant de points importants pour le travail des uns et des autres.

Cette opposition se manifeste également pour ce qui concerne les *procédures d'admission des foyers*, les *indications de placement* et leurs *modifications en cours de placement*, tout comme l'offre en termes de *prestations disponibles* et la demande pour ce qui concerne la *prise en compte des projets éducatifs des foyers* par exemple.

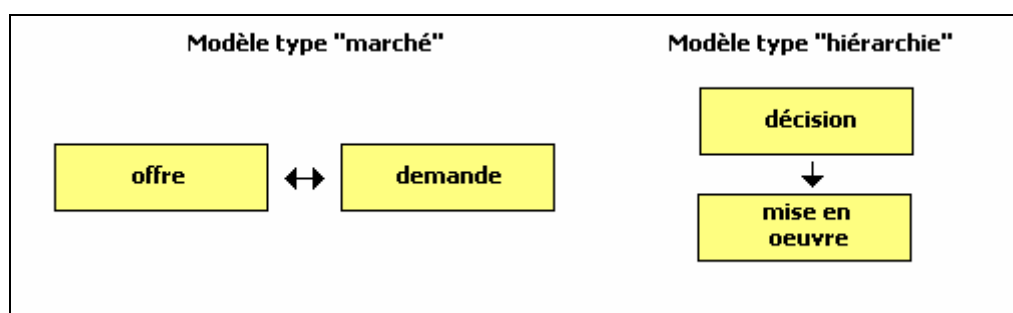
Discussion

La collaboration entre secteur public et secteur privé est acquise dans le domaine de l'éducation spécialisée, même si des difficultés de pilotage global et d'articulation entre les diverses composantes subsistent. Les fonctions différenciées des deux pôles du dispositif induisent des logiques différentes, renforcées par des statuts à l'origine différents, et relevant surtout de conceptions parfois opposées sur les activités professionnelles, ce que nous avons pu constater au travers de l'enquête par questionnaire.

Dans l'orientation des activités, on observe aussi une dualité entre la logique centralisatrice et hiérarchique du secteur public et la logique fédératrice des IGE qui se regroupent sous des organes faïtières. On relève par ailleurs l'absence d'un véritable organe de direction qui permettrait d'intégrer les deux composantes du dispositif, la CES n'ayant qu'un rôle consultatif.

La nature duale « publique et privée » du dispositif est importante à comprendre car l'évolution des relations entre ces deux composantes a changé au cours du temps : si elle a consisté, jusqu'il y a peu, à aligner progressivement les conditions du secteur privé sur celles de la fonction publique, par conventions (notamment convention collective de travail, CCT), par un subventionnement plus important et par une législation plus contraignante visant à assurer le contrôle de l'Etat sur des activités devenues plus importantes – du point de vue du volume comme de celui de la visibilité –, aujourd'hui, elle s'inscrit davantage dans le paradigme de la gestion publique basé sur les prestations et les résultats. Cette évolution consiste à favoriser l'autonomie de gestion des institutions subventionnées par une contractualisation de celles-ci sur des objectifs, dans le même temps que l'on met en place les outils du pilotage, notamment en définissant des objectifs de politique publique et des indicateurs permettant d'assurer le suivi de ces objectifs.

Le nouveau contexte de gestion publique du type « pilotage par les objectifs », s'il est clair dans ses intentions et témoigne d'un premier effort dans la démarche de mise en place des contrats de prestations, manque encore d'éléments concrets notamment autour des outils de pilotage. Cela est sans doute lié à la difficulté inhérente à tous les domaines qui s'éloignent de l'action physique¹⁰⁷ pour se situer dans des problématiques de sens¹⁰⁸, où se trouvent les activités de nature essentiellement relationnelle, et en particulier l'action éducative.



D'un point de vue schématique, on peut voir le dispositif soit comme l'articulation d'une demande (les services placeurs) avec une offre (les foyers) dans un modèle horizontal de type « marché » (réponse à des besoins), soit, au contraire, comme l'articulation d'une décision (la

¹⁰⁷ Par exemple l'entretien des routes ; on parle alors d'*action instrumentale*.

¹⁰⁸ On parle d'*action symbolique* quand on s'occupe de représentations et de valeurs morales.

politique publique) avec sa mise en œuvre (les placements décidés par les services placeurs), dans un modèle vertical de type « hiérarchie ».

Dans la réalité, les deux logiques sont à l'œuvre, puisque l'éducation spécialisée se fixe pour mission de répondre à des besoins éducatifs particuliers, mais dans le cadre d'une politique publique bien définie. Les foyers, avec leur expertise et leur vision du terrain, ne peuvent pas être considérés comme de simples exécutants, pourtant ils sont amenés à inscrire leurs activités – au moins celles qui sont subventionnées – dans le cadre de la politique publique cantonale. Cette situation explique d'emblée la complexité du dispositif.

A l'heure où l'on parle de l'importance de la vision partagée, les oppositions entre professionnels relevées dans le cadre de l'enquête par questionnaire sont sans doute à considérer avec attention, car elles révèlent un ensemble de points sensibles au niveau des perceptions de l'adéquation du dispositif dans son ensemble et peuvent être la source de malentendus, d'incompréhension et finalement de difficultés récurrentes qui nuisent au bon fonctionnement du dispositif de l'éducation spécialisée en général et à l'intercompréhension des différents professionnels impliqués dans le dispositif de placement en particulier.

2. Vision globale et objectifs spécifiques

Les objectifs généraux du dispositif sont peu visibles et n'offrent ni une orientation générale pour l'ensemble des acteurs de l'éducation spécialisée, ni un contexte dans lequel chacun peut inscrire son action particulière.

Nos constats

Aux différents niveaux du dispositif, les missions et objectifs des acteurs institutionnels sont fixés en lien avec la législation concernant le champ de la protection des mineurs (pénal, civil, socio-éducatif) et déclinés sous différentes formes (lois, règlements, statuts, conventions, procédures, projets pédagogiques).

Les missions décrites dans la loi sont relativement générales¹⁰⁹. Les objectifs fixés dans les projets des IGE sont plus concrets et ne recouvrent pas entièrement les missions générales et les tâches de l'OJ, en particulier sur les aspects de la protection des mineurs ou encore sur la question de l'appui aux familles¹¹⁰. Ainsi, l'offre des IGE ne répond pas à toutes les prestations demandées à l'éducation spécialisée.

Les professionnels ont des visions partielles et parfois relativement divergentes de leurs rôles respectifs. **Il manque une vision d'ensemble partagée par tous**, professionnels, utilisateurs ou politiques.

Par ailleurs, le périmètre du dispositif global tel qu'il est décrit par différents documents demeure incertain, incluant tantôt l'ensemble des activités d'éducation spécialisée, tantôt les seuls placements de mineurs, tantôt l'ensemble des placements de mineurs, tantôt les seuls placements dans les IGE¹¹¹.

Enfin, l'importance numérique de la population concernée par l'éducation spécialisée et l'étendue du périmètre du dispositif genevois de placement ne sont pas forcément perçus par l'ensemble des acteurs :

¹⁰⁹ Voir annexe 4 : *Lois et règlements*, en particulier la loi sur l'Office de la jeunesse, Art. 1, ainsi que la définition des missions au chap. 2.

¹¹⁰ Voir annexe 4 : *Lois et règlements*, en particulier la loi sur l'Office de la jeunesse, Art. 12 (qui doit être adapté au SPMi).

¹¹¹ Voir à ce propos les statistiques produites par le SAI.

- En 2006, les dossiers en activité au sein du SPMi étaient environ au nombre de 8'500 (près de 10% de la population mineure du canton de Genève).

C'est le cas aussi pour le dispositif de placement de l'éducation spécialisée :

- Au cours de l'année 2006, un peu plus de 700 placements de mineurs ont été effectués par les services placeurs genevois.
- À la fin 2006, environ 500 mineurs étaient placés, dont 450 au sein du dispositif genevois (foyers et familles d'accueil) et une cinquantaine hors canton.

Le périmètre du dispositif genevois de placement représente :

- 28 institutions dans 36 sites ou établissements¹¹², regroupant 354 places d'accueil
- Une centaine de familles d'accueil avec hébergement représentant environ 120 places
- 2 services placeurs principaux (SPMi et SMP)
- 2 juridictions concernées (TJ et TT pour les mineurs)
- 2 services de suivi et de surveillance (SAI et ELP)

L'évolution du contexte ainsi que les priorités politiques du DIP engagent à repenser les missions et les objectifs des différents acteurs du dispositif, à en définir de nouveaux, ainsi qu'à renforcer les collaborations interservices (p. ex. contribution de la FASe à des mandats d'assistance personnelle confiés par le Tribunal de la jeunesse, aide aux jeunes en rupture, synergies avec le Réseau d'enseignement prioritaire de l'école primaire).

Le SPMi a la volonté de se « recentrer » sur sa mission première, celle d'être un service de protection des mineurs et non un service social auprès des familles (mission devant être assurée par d'autres organismes), visant par là-même à rendre plus clairs et visibles la position et l'engagement de l'Etat.

Enfin, la position de l'OJ dans l'orientation donnée à la prise en charge des mineurs en difficulté, en lien avec la volonté du risque zéro souhaitée par le citoyen et avec le caractère toujours plus complexe des problématiques, implique une intervention plus « cadrante » des familles, ainsi que le développement de nouvelles prestations de type « assistance éducative en milieu ouvert ».

Le tableau ci-dessous présente une vue synoptique des points forts ou problématiques relevant de nos constats.

Points forts	Points problématiques
- Existence d'un contrôle qualité et de gestion financière exercé par le SAI.	- Définition relativement floue du périmètre de l'éducation spécialisée
- Droit pénal plus cohérent en matière de criminalité des jeunes dès 2010, avec la prise en charge des jeunes de 10 à 18 ans par le TJ.	- Missions multiples de l'OJ mises en œuvre par des IGE aux missions spécifiques.
- Le processus de reconnaissance des IGE par l'OFJ et les contrats de prestation établis avec l'Etat incitent à la redéfinition des missions spécifiques de chaque foyer.	- Absence d'un pilotage global : il n'y a pas une instance spécifiquement dédiée à la direction du dispositif.
- Existence d'un centre de compétences transversales avec la CES.	- Dans une situation de ressources limitées, difficulté à gérer les priorités entre les types de placements (avec mandat, sans mandat).

¹¹² A Genève et dans les cantons de Vaud et du Valais.

Le point de vue des acteurs

Pour plus des deux tiers des acteurs enquêtés, la visibilité des prestations offertes par les institutions d'éducation spécialisée est insuffisante. *Les domaines et prestations sont peu recensés et explicités et les définitions et conceptions de certains types de prise en charge* sont insuffisamment partagées par les acteurs du domaine. Telles sont les représentations générales de la majorité des acteurs du dispositif de placement à Genève.

Discussion

Le dispositif est tiraillé entre des besoins différents et souvent contradictoires, en particulier entre les demandes des usagers (avec l'urgence des situations individuelles) et les nécessités de la politique publique comme le placement de mineurs sur mandat judiciaire¹¹³.

Les restrictions budgétaires imposées à la fonction publique et aux organismes subventionnés exacerbent les problèmes de définition des priorités dans des situations où apparemment « rien ne peut être lâché », dans un réseau serré d'obligations morales ou légales. Avec la saturation du dispositif, il reste de moins en moins de marge de manœuvre, donc de souplesse dans le fonctionnement. Dans cette situation, certaines restructurations (par exemple fusion SPJ-STG¹¹⁴) ou innovations (par exemple site intranet, AEMO) sont difficiles à mettre en œuvre et peuvent parfois apparaître, aux yeux des professionnels, comme des problèmes plutôt que des solutions.

Ces contradictions et la saturation du dispositif créent des tensions importantes, au niveau de la collaboration et des rapports de travail, pouvant s'accompagner d'un manque de considération ressenti parmi les professionnels. Cela peut produire des réflexes de repli (par exemple sur les missions de chaque structure) ou de défense (réticence à assumer des activités nouvelles).

De la sorte, il est par exemple difficile de parvenir à situer une prise en charge ambulatoire comme l'AEMO entre le pôle placeur et le pôle d'accueil. La solution envisagée avec la FASe devrait en effet s'inscrire dans le dispositif d'éducation spécialisée entre services placeurs et institutions genevoises d'éducation spécialisée, la FASe devenant un nouveau prestataire de services. Toutefois cette innovation reste limitée aux besoins du nouveau droit pénal des mineurs (DPMIn)¹¹⁵.

De manière générale, l'organisation du dispositif en pôles (accueil et placement) et la dispersion des structures d'accueil en petites unités, si elles ont l'avantage d'être très proches des utilisateurs, favorisent des visions éclatées du dispositif, chacun s'occupant des tâches qui lui reviennent, sans détenir ou partager de vision globale des besoins, et donc sans avoir la capacité de contextualiser sa propre activité, et, le cas échéant, de se repositionner.

3. Adaptation au contexte et à l'évolution des besoins

La capacité du système à s'ajuster aux changements du contexte et l'adaptation des prestations socio-éducatives à l'évolution des besoins des usagers sont très inégales selon les situations.

¹¹³ Voir annexe 17 : *Commentaires et développements* : « L'action de l'Etat entre demande sociale et politique publique » et « Articulation des niveaux ».

¹¹⁴ A laquelle il faut ajouter les difficultés d'un déménagement.

¹¹⁵ Voir annexe 18 : *Communiqués de presse* : « Mise en œuvre de l'assistance personnelle aux mineurs ayant commis une infraction ».

Nos constats

Nos constats portent dans un premier temps sur l'évolution du contexte dans lequel s'insère l'éducation spécialisée, puis, dans un deuxième temps, sur l'évolution du dispositif d'éducation spécialisée.

Il existe une population de mineurs à la source des besoins en éducation spécialisée, que l'on peut nommer « enfance en danger »¹¹⁶. L'évolution des conditions de vie dans la société crée de nouveaux dangers ou, au contraire, résout certains problèmes pour la jeunesse et détermine en grande partie l'évolution des besoins de cette population¹¹⁷.

Depuis quelques années, on observe une délinquance plus précoce, une augmentation du nombre de mineurs dénoncés mais également une augmentation des cas de négligence grave de la part des parents.

La plus grande fragilité de certaines familles ainsi que l'abaissement du seuil de tolérance de la société impliquent une plus grande intervention de l'Etat, par le biais de l'assistance sociale et/ou éducative. Par ailleurs, les effets du nouveau droit pénal (DPMi) vont, d'un côté, vers un renforcement des peines et d'un autre côté, vers l'application de mesures centrées sur les besoins éducatifs et la réinsertion sociale, avec une attention toute particulière portée aux conditions de vie et à l'environnement familial ainsi qu'au développement personnel. Enfin, les difficultés vécues par certains mineurs sont devenues plus complexes et plus compliquées à traiter dans le cadre d'une offre de prestations qui demeure lacunaire (par exemple institution fermée ou prestations thérapeutiques).

Par ailleurs, l'augmentation de la demande qui est faite aux institutions d'éducation spécialisée provient également d'autres facteurs tels que :

- la sensibilité accrue de la population face aux situations dramatiques, induisant des pratiques « sécuritaires » de la part des professionnels ;
- l'évolution du droit des mineurs et de son application (davantage d'interventions éducatives et de médiation et dans le même temps peines plus sévères) ;
- l'évolution de la politique publique en éducation spécialisée et du financement des structures d'accueil et de prise en charge (Confédération ou canton).

A ces facteurs externes, il faut encore ajouter des facteurs internes, qui déplacent la demande d'un lieu à l'autre ou qui masquent des besoins non satisfaits :

- le manque de places *après* les placements d'urgence provoque un prolongement de ces placements et augmente ainsi les besoins dans cette catégorie ;
- la baisse du nombre de familles d'accueil avec hébergement reporte le besoin sur les foyers, d'où une demande pour un foyer destiné aux enfants de 0 à 5 ans ;
- l'évolution des pratiques des professionnels et des conditions de travail¹¹⁸, par exemple la surcharge des assistants sociaux responsables du placement qui ne peuvent plus véritablement effectuer un travail d'assistance personnelle envers les mineurs ;
- l'absence ou l'insuffisance de certains types de prise en charge ambulatoire empêche des sorties anticipées et induit des placements qui pourraient être évités¹¹⁹. Ce point est au centre d'un débat toujours plus présent sur les prises en charge de type AEMO.

¹¹⁶ Expression que l'on trouve notamment en France, avec l'ONED (Observatoire de l'enfance en danger).

¹¹⁷ Voir à ce propos la description plus complète faite par Jean Zermatten présentée dans le chapitre 2.

¹¹⁸ Les pratiques professionnelles et les conditions de travail influencent de multiples manières les modes de prises en charge (voir notamment les résultats de l'enquête par questionnaire au chapitre 5).

Cette évolution d'un contexte où les valeurs sociétales et les repères sont plus difficiles à percevoir et à intégrer qu'autrefois complexifie également le travail des professionnels et pousse à repenser les pratiques socio-éducatives au sein du dispositif. Dans la perspective de constats liés à l'évolution du dispositif, nos constats font apparaître les tendances suivantes :

- Après une baisse enregistrée en 2003, les entrées dans les centres d'urgence augmentent de façon continue sur les trois années suivantes.
- Dès 2004, augmentation du nombre d'entrées dans les foyers pour adolescents. Les entrées dans les foyers pour enfants restent sur une tendance à la baisse pour la période 2002-2006.
- Taux d'occupation en progression, passant de 89% en 2002 à 94% en 2008¹²⁰.
- La demande pour les familles d'accueil avec hébergement est toujours très forte et la baisse du nombre des entrées ne reflète en tout cas pas un fléchissement du besoin.
- Augmentation des entrées dans le centre de détention dès 2004 déjà.
- Les placements judiciaires *civils* à la Clairière sont en augmentation.
- Le Tribunal de la jeunesse recourt extrêmement peu aux foyers avec école, vraisemblablement en raison de l'âge des mineurs dont il a la charge (15-18 ans).
- Sur la période 2002-2006, le Tribunal de la jeunesse recourt toujours plus aux placements hors canton, avec une forte progression en 2004 (malgré l'agrandissement de la Clairière).
- Inversement, les entrées en foyer d'urgence et en foyer pour adolescents dues au Tribunal de la jeunesse baissent sur la même période, ce qui signifie que des placements non pénaux ont été effectués dans ces foyers en place de ceux-ci.
- Pas de placement judiciaire et faible demande du SMP pour les familles d'accueil.

Sur le plan financier plus spécifiquement, on relève les mouvements suivants :

- En 2008, le nouveau mode de financement de l'OFJ devrait amener une baisse du financement fédéral de l'ordre de 1.76 Mio F, dont 1.64 Mio F pour le DIP.
- Les subventions de l'Etat de Genève ont augmenté de 5 Mio F entre 2002 et 2006, ce qui représente une augmentation de plus de 18% en quatre ans.
- La part du financement couverte par l'Etat de Genève va de 59% pour les foyers avec école à 78% pour les foyers d'urgence, et 86% pour la détention (DI).
- En 2008, l'augmentation du prix des pensions de 18 F/jour à 30F/jour devrait amener une hausse des revenus de l'ordre de 600'000 F par an.

Enfin, à un niveau plus global, on constate un ensemble de manques :

- Au niveau de l'offre d'accueil et de placement, il apparaît un manque de places dans les structures actuelles, particulièrement dans l'urgence et la détention, ainsi que dans les familles d'accueil. On relève également le manque de certaines prestations appropriées ; deux types de prestations sont clairement inexistantes à Genève, les structures cadrantes telles les foyers fermés ou semi-fermés et les foyers thérapeutiques¹²¹.

¹¹⁹ Voir à ce propos les opinions des professionnels lors de l'enquête par questionnaire (chapitre 5).

¹²⁰ Moyenne simple de l'ensemble des foyers à partir des documents statistiques du SAI.

¹²¹ Pourtant, aucun placement hors canton n'est décrit selon les catégories 6 (« Thérapie [93ter CP] ») et 7 (« Rééducation [93ter CP] ») de la classification des prestations (voir chap. 4).

- Au niveau des actions socio-éducatives, il subsiste un manque d'actions qui renforcent la responsabilité parentale, un manque de solutions diversifiées et de prestations de type assistance éducative en milieu ouvert (AEMO)¹²².

Le tableau ci-dessous présente une vue synoptique des points forts ou problématiques relevant de nos constats.

Points forts	Points problématiques
- Capacité adaptative importante des acteurs pour répondre aux besoins urgents (par exemple le Tribunal de la jeunesse engage des travailleurs sociaux pour la mise en œuvre de l'art. 13 du DPMin ¹²³ ; les IGE assurent l'accueil pour les situations d'urgence).	- Capacité adaptative limitée du dispositif pour répondre rapidement à de nouveaux besoins issus de changements de contexte (par exemple pour l'assistance personnelle prévue à l'art. 13 ou pour la médiation art. 8 et 21 du DPMin).
- Les IGE confrontées à la complexité des situations sociales et éducatives sont amenées à remettre en question leur action éducative et à ajuster leur projet pédagogique.	- Les évolutions du contexte (social, budgétaire, judiciaire, etc.) entraînent difficultés, inquiétudes, voire « stress », conditions mal vécues parmi le personnel socio-éducatif (taux d'absentéisme, mécontentement, etc.).
- Des actions de prévention spécifique ou de formation menées par les organismes faitiers, les services de l'OJ et les foyers en vue de fournir des outils pour la pratique.	- Le type de soutien et d'accompagnement éducatifs offerts par le SPMi, et les modes d'intervention, ne sont plus vraiment adaptés aux changements intervenus dans le domaine de la prise en charge socio-éducative.
- Travail de réflexion au SPMi sur l'adaptation des prestations et des interventions à l'évolution des besoins des mineurs et de leur famille (mise en place d'un plan de formation-action).	- Difficulté à concevoir des interventions au sein de la famille de manière à mieux analyser les situations (p. ex. visite à domicile pour les assistants sociaux du SPMi).
- La volonté des professionnels de maintenir le lien entre l'enfant et sa famille facilite le développement du soutien à la parentalité.	- Selon la politique mise en œuvre, le placement familial avec hébergement est à privilégier pour la petite enfance, alors même que ce type d'accueil est difficile à développer.
- Création de l'Association genevoise des familles d'accueil avec hébergement (2004), partenaire reconnu par l'OJ.	- Statut précaire des FAH (formation, revenus).
- Le réseau d'éducation prioritaire (REP) initie une collaboration avec des éducateurs sociaux du SMP au sein des établissements scolaires (interface entre OJ et direction d'établissement).	- Absence ou insuffisance d'autres mesures socio-éducatives (p. ex. la médiation, l'AEMO).
- Réflexions et formation continue au sein des IGE ou de l'OJ sur certaines problématiques d'accueil (petite enfance, hospitalisation en raison du manque de foyer thérapeutique) ; développement d'actions préventives (Astural ¹²⁴).	- Les placements de mineurs en observation ou dans des foyers d'urgence se prolongent au-delà du temps prévu, faute de places disponibles dans les foyers « ordinaires ».
	- Manque de diversification des prestations (grand « bloc » de foyers avec les mêmes prestations peu différenciées) et recours à des placements extra-cantonaux notamment pour des prestations inexistantes à GE (structures fermées, foyers thérapeutiques).
	- Les réticences actuelles au niveau romand concernant la construction d'une institution fermée à caractère thérapeutique (prévue dans le DPMin).

¹²² Pour rappel : la majorité des dossiers de mineurs ouverts au SPMi le sont en raison de difficultés familiales importantes et d'une dynamique familiale difficile ; le placement représente une part minoritaire dans les activités du SPMi.

¹²³ Avant la mise en place d'une unité spécialisée d'éducateurs avec la FASE.

¹²⁴ Projet « Pôle Enfants à risques ».

Le point de vue des acteurs

Les différents constats évoqués autour de l'évolution du contexte et du dispositif se trouvent globalement corroborés par les représentations des acteurs du dispositif de placement.

En tout premier lieu, il est frappant de constater que tous les professionnels enquêtés reconnaissent qu'*un certain nombre de cas parmi les mineurs les plus difficiles restent sans solution*, ce qui pose question pour un secteur chargé de l'éducation et de la protection des mineurs.

Pour ce qui concerne les **offres de prestations**, tous les répondants de l'enquête sont d'avis que certains types de prise en charge manquent ou qu'elles sont insuffisantes, en particulier *les prises en charge ambulatoires et les familles d'accueil pour les placements à long terme*. Ils estiment également pour une immense majorité que *les prestations actuelles offertes par les foyers ne sont pas assez diversifiées, voire spécialisées et qu'il y a trop de placements externalisés dans les autres cantons romands faute de prestations adéquates à Genève*.

Rappelons qu'ils sont plus de 80% à considérer que *des mineurs placés pourraient bénéficier d'autres dispositifs et libérer des places en foyer* et, dans le même ordre d'idée, qu'*un certain nombre de placements pourraient être remplacés par des prises en charge ambulatoires* qui font défaut actuellement.

Pour ce qui concerne les prestations ambulatoires, les deux tiers des répondants sont d'avis que *l'action éducative en milieu ouvert permettrait de désengorger les foyers*. Lorsqu'il s'agit d'envisager le développement de ce type de prestations, les opinions des acteurs des services placeurs et des lieux d'accueil vont dans le même sens : pour *développer des prestations ambulatoires*, il manque surtout *des ressources* et dans une moindre mesure *des compétences* au sein du dispositif. Par contre, les services placeurs sont plutôt d'avis que *les prestations ambulatoires devraient être assurées par les services placeurs (SPMi et SMP)* alors que les professionnels des lieux de placement estiment que *les foyers devraient assurer ces prestations*. Même opposition autour de la question de la prise en charge des coûts, les acteurs des lieux d'accueil rejetant l'idée que ces coûts soient pris sur les subventions des foyers.

Ces divergences au niveau des représentations des uns et des autres sont sans aucun doute à prendre en compte pour mieux comprendre les conceptions et les visions de ces acteurs-clés du dispositif de placement.

Les acteurs enquêtés estiment également que le **manque d'offre de placement ou de structure** est particulièrement aigu pour les groupes de population suivants : *les jeunes ayant besoin de traitements thérapeutiques, les enfants de 0 à 5 ans après le foyer d'urgence, les jeunes faisant l'objet d'une mesure de privation de liberté à des fins d'assistance et les jeunes aux comportements à risque*.

Pour ce qui concerne les **prestations à développer pour les mineurs**, l'ouverture d'un foyer thérapeutique rencontre l'adhésion de près des 3/4 des personnes enquêtées. Viennent ensuite, un foyer mère-enfant puis des externats préprofessionnels ou professionnels pour les adolescents et un foyer à moyen et long terme pour les 0-5 ans.

La possibilité d'offrir des **prestations complémentaires pour les foyers ou les familles d'accueil**, telles un soutien aux familles d'accueil dispensé par des professionnels ou des prestations disponibles en permanence en appui aux foyers en cas de crise avec un mineur, rencontre l'adhésion de tous les professionnels.

Pour les **familles des mineurs placés**, les 3/4 des répondants sont d'avis qu'il est indispensable de mettre en place de *nouvelles mesures de soutien à la parentalité et d'action éducative dans la famille tout en renforçant le suivi des familles des mineurs placés*.

Pour examiner la capacité d'adaptation du système sous l'angle de la temporalité, il est intéressant d'observer si l'offre de prise en charge « d'urgence » et « standard » permet une adéquation des placements tout au long de l'évolution des jeunes.

Concernant les **placements à court terme**, l'enquête montre que les acteurs, dans leur immense majorité, sont d'avis qu'*on ne trouve pas toujours de places pour les placements d'urgence et que ces derniers dépassent le temps initialement prévu*. Parallèlement il n'y a pas assez de place pour les placements en observation.

De manière assez logique, la *difficulté à trouver des places après l'accueil d'urgence et le manque de place dans une structure adéquate au terme d'un placement en observation* sont des motifs unanimement reconnus comme pouvant expliquer la **prolongation de certains types de placement**. L'*intervention insuffisante auprès de la famille du mineur* est également un motif important, mais ceci dans une moindre mesure. Il est intéressant de relever que les acteurs des services placeurs et des foyers ne sont pas d'accord sur l'*absence d'un suivi systématique des mineurs placés par les services placeurs* pour expliquer la prolongation de certains types de placement. Presque 3/4 des professionnels des services placeurs rejettent ce motif. Ainsi, les lieux d'accueil auraient tendance à reporter la responsabilité de ces problèmes ou dysfonctionnements sur les services placeurs.

De manière générale, il semble que *l'offre actuelle ne permet pas d'assurer que la solution de placement s'adapte tout au long de l'évolution des jeunes*. Pour plus des 3/4 des acteurs enquêtés *il est très difficile de trouver rapidement une alternative quant cela ne va plus pour un mineur dans son foyer, et plus généralement, en cas de changement de lieu de placement, il est difficile d'en trouver un autre*. Ainsi, **la continuité de placement pour le mineur** n'est pas assurée de manière optimale. Par contre, les acteurs estiment que *les rapports périodiques sur la situation du mineur sont suffisants pour évaluer la continuité ou non du placement pour une majorité des acteurs*.

Points forts et problématiques relatifs aux adaptations entre l'offre et la demande de placement

Aspect concerné	Pôle PLACEMENT		Pôle ACCUEIL	
	Points forts	Points problématiques	Points forts	Points problématiques
Offre		<ul style="list-style-type: none"> Les foyers ne s'adaptent pas aux demandes des services placeurs (71%) 	<ul style="list-style-type: none"> Les foyers s'adaptent aux demandes des services placeurs (69.5%) 	
		<ul style="list-style-type: none"> Les prestations offertes par les foyers ne sont pas adaptées à l'évolution des besoins du mineur (51%) 	<ul style="list-style-type: none"> Les prestations offertes par les foyers sont adaptées à l'évolution des besoins du mineur (62%) 	
		<ul style="list-style-type: none"> Les prestations disponibles dans les différentes structures ne permettent pas de prendre en compte l'évolution des besoins du mineur (63%) 	<ul style="list-style-type: none"> Les prestations disponibles dans les différentes structures permettent de prendre en compte l'évolution des besoins du mineur (60%) 	
		<ul style="list-style-type: none"> Certains foyers refusent des dossiers trop difficiles par manque de ressources ou de compétences (94%) 		<ul style="list-style-type: none"> Certains foyers refusent des dossiers trop difficiles par manque de ressources ou de compétences (74%)
		<ul style="list-style-type: none"> Les mineurs les plus difficiles sont plutôt placés en dehors du canton (86%) 		<ul style="list-style-type: none"> Les mineurs les plus difficiles sont plutôt placés en dehors du canton (52%)
Demande	<ul style="list-style-type: none"> Les services placeurs tiennent compte des projets éducatifs des foyers (71%) 			<ul style="list-style-type: none"> Les services placeurs ne tiennent pas compte des projets éducatifs des foyers (58%)
		<ul style="list-style-type: none"> Les services placeurs privilégient certains foyers au vu de leur expérience positive (89%) 		<ul style="list-style-type: none"> Les services placeurs privilégient certains foyers au vu de leur expérience positive (93%)

Il est intéressant d'examiner les perceptions des divers acteurs impliqués dans le processus de placement en ce qui concerne différents aspects relatifs aux adaptations entre l'offre et la demande.

Ainsi, les désaccords entre les acteurs des services placeurs et ceux des lieux d'accueil sont particulièrement visibles pour le domaine de l'offre, c'est-à-dire des **prestations offertes** ou disponibles, confirmant ainsi des tensions possibles au sein du dispositif. Une opposition de vue est présente également au niveau de la **demande de prestations**, près des 3/4 des acteurs des services placeurs estimant qu'ils tiennent compte des projets éducatifs des foyers alors que leurs collègues des lieux d'accueil sont d'avis contraire.

En revanche, les acteurs, qu'ils se situent en amont ou en aval dans le processus de placement, reconnaissent pour une forte majorité que *certaines foyers refusent des dossiers trop difficiles par manque de ressources ou de compétences*.

Par ailleurs, les professionnels des lieux de placement rejettent *la possibilité de fixer un quota prioritaire pour les placements d'autorité* (avec mandat) (65%) tout comme une très faible majorité des acteurs des organismes placeurs (51.5%), nettement plus partagés à ce sujet.

Discussion

Les représentations des acteurs mettent en évidence une sorte d'engorgement et une certaine saturation du système. La question du dépassement du temps prévu et nécessaire est sans doute à examiner avec attention en raison des conséquences qu'elle peut avoir tout au long de la chaîne des placements. Par ailleurs, la difficulté à trouver rapidement une alternative quand cela ne va plus pour un mineur dans son foyer peut expliquer en partie certaines réticences des acteurs des foyers et des lieux d'accueil lors des procédures d'admission de mineurs, en particulier parmi les cas les plus difficiles, et la tentation parfois de procéder à une sorte de tri pour éviter de se trouver plus tard face à un jeune en crise sur le lieu d'accueil et sans solution alternative.

Du point de vue des données statistiques, les besoins de placement apparaissent principalement dans la **détention** et dans les foyers **d'urgence**. Ces centres ont la charge de situations parmi les plus lourdes, et ne peuvent pas « se décharger plus loin », sur une institution en quelque sorte « encore plus spécialisée », à l'exception d'un possible recours à l'hôpital pour les situations les plus « ingérables ». Cette solution est pourtant spécialement inadaptée et particulièrement chère.

Avec des taux d'occupation en augmentation pour toutes les catégories d'IGE, on doit conclure à la saturation du dispositif dans son ensemble ; malgré cela le dispositif parvient toujours à prendre en charge les situations d'urgence (dans des foyers ordinaires si nécessaire). Toutefois, il semblerait qu'un certain nombre de mineurs (ou de jeunes récemment devenus majeurs) restent sans solution de prise en charge.

La souplesse du dispositif à court terme n'est ainsi **pas** une capacité d'adaptation sur le long terme, car les professionnels responsables de la prise en charge n'ont pas les compétences de décider de changements structurels ou des modes de prise en charge. Les récents changements – fusion du STG et de la SPJ, site intranet, déploiement des travailleurs sociaux de la FASE – ont été le résultat de décisions au plus haut niveau du DIP. C'est ce constat notamment qui nous amène à conclure à des problèmes de pilotage du dispositif.

La difficulté pour la prise de décision provient notamment d'une insuffisance de l'information sur l'ensemble du dispositif, par l'absence d'un observatoire des placements – et plus largement d'un **observatoire de l'éducation spécialisée**.

On voit aussi l'origine des difficultés dans la définition et la limitation du champ de l'intervention ambulatoire : différents types de prise en charge ambulatoire pourraient être assimilés à une prise en charge de type AEMO et revendiquer un financement équivalent. De la sorte, comme pour les placements en foyers, le financement des activités ambulatoires devrait être clairement lié à une décision du SPMi ou éventuellement du SMP ce qui nécessiterait un cadrage strict (et donc une définition précise) de la part des prestataires du champ de la prise en charge. Les conditions de financement des foyers par l'OFJ devraient évidemment être prises en compte.

Comme on le voit plus haut, certains types de prise en charge pourraient être remplacés par d'autres, ce qui signifie qu'il n'y a pas une seule réponse à un besoin mais différentes solutions. Il n'est donc pas possible de réduire l'adaptation du dispositif à une simple adéquation quantitative entre une offre et une demande immédiate, prédéfinie et stable. Le fait même d'offrir des places supplémentaires dans une catégorie de prise en charge (par exemple la détention) est susceptible d'y amener des mineurs qui pourraient être pris en charge autrement (par exemple l'enfermement à fin de protection). De manière plus générale, en créant des places dans les foyers, on repousse les possibilités de prise en charge ambulatoires ; mais l'inverse est vrai aussi.

Les solutions qui apparaissent aujourd'hui concernent principalement les prestations manquantes (prises en charge « cadrante » et thérapeutique) ou la prise en charge éducative ambulatoire (AEMO, PCE, PCP...¹²⁵), c'est-à-dire plus largement que le seul placement. Dans tous les cas, il convient de prendre des décisions au plus haut niveau et d'assurer le financement de ces projets, dans le cadre d'un budget global.

Pour ce qui est des prestations thérapeutiques, il existe une demande très majoritaire pour un foyer thérapeutique. Pourtant, il convient de prendre au sérieux les réticences de certains professionnels concernant les difficultés inhérentes à la concentration en un seul et même lieu de situations extrêmement difficiles. L'expérience du foyer le Bosquet – qui n'a jamais fait l'objet d'un bilan – s'est achevée sur des constats contradictoires : manque de demande pour les uns, coût excessif pour les autres, voire expérience douloureuse pour certains. La prise en charge thérapeutique pourrait ainsi prendre une autre forme que le foyer spécialisé.

Une autre demande est largement relayée dans les milieux éducatifs sous la forme d'un foyer pour les petits enfants de 0 à 5 ans. Cette demande apparaît comme une réponse au manque de familles d'accueil avec hébergement (FAH). Pourtant une autre solution pourrait être adoptée avec la professionnalisation des familles d'accueil et avec un effort important de recrutement pour ce type de prise en charge. Des choix devront être faits avec des implications financières.

Le manque de places en foyers d'urgence est notamment dû aux placements trop longs et des solutions à la sortie des placements d'urgence dégageraient donc des places qui restent aujourd'hui difficiles à quantifier.

La même logique est visible pour La Clairière, puisqu'un certain nombre de placements en observation pourraient être réalisés dans d'autres types de foyers – notamment dans un foyer fermé ou semi-fermé, voire même dans le cadre d'une prise en charge thérapeutique. La question posée par les exécutions de peines (dans un centre prévu pour la détention provisoire) devrait être résolue au plan romand, avec l'ouverture d'établissements destinés à cet effet.

¹²⁵ Il s'agit de prise en charge des mineurs et/ou de leurs parents.

4. Diversité des processus

Cette thématique recouvre les processus en jeu dans le dispositif de l'éducation spécialisée et en particulier l'adéquation entre les placements réalisés et les indications de placement formulées par les services placeurs.

Un ensemble de questions se posent concernant par exemple **la pertinence des indications de placement** (sont-elles formulées indépendamment de l'offre de placement disponible ?), **la pertinence des placements** (sont-ils réalisés en adéquation avec les besoins des enfants exprimés par les indications des services placeurs ?) et la **réalisation des placements** sans mandat (les indications données par les services placeurs rencontrent-elles l'adhésion des mineurs et de leurs parents ?).

Le système fait apparaître une grande diversité dans les processus de prise en charge des mineurs, qui s'accompagne de la présence de pratiques tacites chez les professionnels.

Nos constats

Indépendamment des définitions et des cadres de référence qui fixent les indications de placement, la perception de la pertinence d'un placement ainsi que l'appréciation de son caractère d'urgence ou non peuvent varier selon les acteurs en fonction de trois sources principales : leur sensibilité et leurs valeurs personnelles, leurs lieux d'insertion (social, éducatif, santé, judiciaire, médical, scolaire, etc.) et leur culture professionnelle (valeurs et normes). De là, un ensemble de questions se posent : quelle est l'interprétation d'une situation et de la limite de ce qui est acceptable ou non ? Se réfère-t-on à des critères relatifs au bien de l'enfant compte tenu d'un contexte déterminé ou relatifs à un seuil ou à des normes ?¹²⁶

Le placement se réalise en général dans le cadre d'une procédure d'admission négociée qui peut prendre du temps et dont l'issue n'est pas toujours certaine, dans la mesure où les besoins et les intérêts des services placeurs et ceux des foyers peuvent se révéler partiellement contradictoires. Il semble que le fait de disposer d'une place libre n'est pas une condition suffisante pour une admission automatique, des critères d'ordre pédagogique sont pris en considération et des refus d'entrer en matière sont toujours possibles, ce que déplorent souvent les travailleurs sociaux concernés par le placement.

La procédure d'admission dans les institutions genevoises d'éducation spécialisée n'est pas seulement une procédure administrative, c'est aussi un processus important pour préparer le placement dans de bonnes conditions et souvent nécessaire pour obtenir l'adhésion du mineur et de sa famille.

Des placements avec et sans mandats coexistent dans le même temps et dans les mêmes institutions et s'accompagnent également d'une procédure d'admission, ce qui pose problème selon les cas.

Il semble par exemple que les tribunaux ont parfois des difficultés à faire exécuter certains mandats, notamment lorsqu'il n'y a pas plein accord de l'institution ou lorsqu'il n'y a pas adhésion du mineur et/ou des parents, condition souvent posée par l'institution pour la réussite, voire la réalisation du placement.

Le tableau ci-dessous présente une vue synoptique des points forts ou problématiques relevant de nos constats.

¹²⁶ Voir à ce propos : M. Stettler (2004). *La politique de protection des enfants victimes de maltraitance – Évaluation législative*. Rapport à l'intention de la CEPP dans le cadre de l'évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance (p. 12).

Points forts	Points problématiques
- Effort de clarification de la répartition des compétences et des obligations entre les services placeurs et les institutions genevoises d'éducation spécialisées pour réduire les tensions entre les lieux d'accueil et de placement et les services placeurs, (cf. Brochure « <i>Qui fait quoi ?</i> » ¹²⁷)	- Coexistence d'une procédure de placement négociée et de placements d'autorité (avec mandat).
- Formalisation des procédures et des processus d'intervention auprès des familles d'accueil et d'hébergement (FAH) et réorganisation en interne de l'intervention, sous l'égide de l'évaluation des lieux de placement (ELP).	- Réticences parfois des institutions genevoises d'éducation spécialisée pour l'admission de mineurs parmi les cas les plus difficiles et conséquences pour les services placeurs.
- Harmonisation des procédures, création de références communes, travail de réflexion collective (sur la levée ou le maintien du mandat tutélaire, sur la constitution et le classement des dossiers, etc.) au sein du service de protection des mineurs (SPMi).	- Manque de temps et de disponibilité des travailleurs sociaux du SPMi pour un travail de proximité auprès des familles et de préparation du placement.

Des efforts importants de clarification, de formalisation et d'harmonisation des procédures sont réalisés par les différentes instances en charge du dispositif de placement. Cependant, un ensemble de difficultés demeurent.

Le grand nombre de petites structures ainsi que les différentes voies du placement (SPMi, SMP, Tribunal de la jeunesse, Tribunal tutélaire) contribuent à la diversité des processus de prise en charge (différences fondées par diverses procédures formelles ou par des modalités différentes dans leur application) et à la complexité du fonctionnement de l'ensemble du dispositif.

Cette complexité, parce qu'elle n'est pas entièrement réductible à des processus explicites, induit des pratiques tacites et des arrangements pratiques, notamment lorsqu'il faut parer au plus pressé. Elle se trouve par ailleurs renforcée par des effets de circularité et de déplacement de responsabilité.

En effet, des témoignages d'acteurs ont fait apparaître qu'en l'absence de l'attribution précise d'une tâche (par exemple, dans une situation très complexe impliquant une multitude de partenaires, le besoin de s'adresser au tribunal pour redéfinir une indication, cas non prévu dans la brochure « *Qui fait quoi ?* ») foyer et service placeur se renvoient la responsabilité d'envoyer un courrier. Autre exemple, avec la surcharge du SPMi, il arrive que certaines tâches (comme celle de « *fil rouge* » établi pour le suivi du mineur) soient prises en charge par des foyers. Ainsi les problèmes qui apparaissent à un endroit peuvent influencer l'ensemble du dispositif. Dans le champ de l'éducation spécialisée, il semble bien que tout ne peut pas être formalisé et résolu par des procédures. Ces exemples montrent également l'interdépendance du travail des différents intervenants et la souplesse nécessaire pour assurer le fonctionnement du dispositif à un moment donné.

L'apparente rigidité de certaines pratiques des lieux d'accueil a été relevée dans les débats politiques autour d'une motion¹²⁸ : « Ces institutions opposent de nombreux refus pour des

¹²⁷ Répartition des compétences et des obligations entre les services placeurs et les institutions genevoises d'éducation spécialisée, nov. 2007. Cette brochure a fait l'objet d'une évaluation au moyen d'une grille élaborée conjointement par l'ADIGES et l'AGOER, afin de tester son utilisation par les IGE et les services placeurs au cours des six premiers mois et d'évaluer la pertinence des critères retenus, ceci dans le but de modifier le document en conséquence et de le faire adopter définitivement par la Commission de l'éducation spécialisée (CES).

¹²⁸ Extrait du rapport de M. Claude Aubert, Motion M1761-A, Secrétariat du Grand Conseil (*date de dépôt : 31 août 2007*), République et canton de Genève; voir annexe 6 : *Motions parlementaires*.

raisons diverses (mise en péril de la structure, non-correspondance avec le projet de l'institution, effectifs, accumulation de cas similaires, obligation pour l'enfant en rupture d'être occupé durant la journée). Il en résulte un risque, lors de la procédure d'admission, de taire certaines réalités de la situation de l'enfant, de peur d'une décision négative. En fait, les structures évoluent peu et les responsables attendent des enfants qu'ils s'y adaptent, au lieu de procéder en sens inverse. »

Toujours dans les débats autour de cette motion on peut lire : « Dans ce secteur, les tâches sont déléguées par l'État à un certain nombre d'institutions, ce qui ralentit les mécanismes d'adaptation, car il faut passer par des modifications de conventions avant d'obtenir des changements. »¹²⁹

Ces constats font état de caractéristiques bien réelles qui témoignent de difficultés à faire évoluer rapidement l'ensemble du système.

Le point de vue des acteurs

Le tableau ci-dessous permet de visualiser les positions des uns et des autres et d'observer dans quelle mesure les indications de placement rencontrent l'adhésion des différents partenaires concernés dans le dispositif.

Points forts et problématiques relatifs aux indications de placement et à l'adhésion des différents partenaires concernés

Aspect concerné	Pôle PLACEMENT		Pôle ACCUEIL	
	Points forts	Points problématiques	Points forts	Points problématiques
Indication de placement		<ul style="list-style-type: none"> les indications de placement peuvent être modifiées en fonction des places disponibles (56%) 		<ul style="list-style-type: none"> les indications de placement peuvent être modifiées en fonction des places disponibles (71%)
		<ul style="list-style-type: none"> les indications de placement peuvent être modifiées en fonction du type de prestations offertes (51%) 		<ul style="list-style-type: none"> les indications de placement peuvent être modifiées en fonction du type de prestations offertes (69%)
	<ul style="list-style-type: none"> les indications de placement ne changent pas (souvent) en cours de placement (71%) 			<ul style="list-style-type: none"> les indications de placement changent souvent en cours de placement (54%)
		<ul style="list-style-type: none"> Les motifs de placement sont parfois contestés par les professionnels en charge du placement (63%) 		<ul style="list-style-type: none"> Les motifs de placement sont parfois contestés par les professionnels en charge du placement (56%)
Procédures d'admission des foyers	<ul style="list-style-type: none"> Les procédures d'admission des foyers sont identiques pour les placements avec ou sans mandat (53%) 		<ul style="list-style-type: none"> Les procédures d'admission des foyers sont identiques pour les placements avec ou sans mandat (53%) 	
	<ul style="list-style-type: none"> L'adhésion du mineur n'est pas une condition indispensable pour la réalisation du placement (61%) 		<ul style="list-style-type: none"> L'adhésion du mineur est une condition indispensable pour la réalisation du placement (64%) 	
	<ul style="list-style-type: none"> L'adhésion du mineur est une condition indispensable pour la réussite du placement (69%) 		<ul style="list-style-type: none"> L'adhésion du mineur est une condition indispensable pour la réussite du placement (87%) 	

De manière très générale, il ressort de l'enquête auprès des acteurs de l'éducation spécialisée que **les motifs de placement sont parfois contestés par les professionnels en charge du placement**. Les professionnels des services placeurs ne sont pas les seuls à être de cet avis, une courte majorité de leurs collègues des foyers partagent également cette opinion.

¹²⁹ Ibid.

La majorité des acteurs des services placeurs tout comme celle de ceux des lieux d'accueil sont d'avis que **les indications de placement peuvent être modifiées en fonction des places disponibles** tout comme **du type de prestations offertes**. Ces opinions majoritaires reflètent bien les difficultés rencontrées par les professionnels qui, au final, doivent bien trouver une solution en cas de déséquilibre entre l'offre et la demande de placement. La question se pose ici de l'adaptation de la demande à l'offre alors que des indications sont posées par des travailleurs sociaux en fonction des besoins des mineurs (de protection, d'éducation, etc.).

Les professionnels sont en désaccord sur la question des **indications de placement qui changent souvent en cours de placement** selon la perception de la majorité des foyers, alors que les acteurs des services placeurs sont d'avis opposé.

La question des **procédures d'admission des foyers** divise également les acteurs du dispositif de placement ayant participé à l'enquête. La moitié estime qu'elles sont identiques pour les placements avec ou sans mandat, l'autre est d'avis contraire. Est-ce un point fort ? Est-ce un point problématique ? Il est difficile de trancher. L'uniformité de ces procédures, si elle est réelle, constitue sans doute un avantage du point de vue des lieux d'accueil mais peut parallèlement être une source de difficulté pour les tribunaux et services placeurs lorsqu'il s'agit d'un placement avec mandat¹³⁰ (problème de délai, temps nécessaire pour la mise en œuvre de la procédure d'admission, attitude du mineur et de sa famille en cas d'opposition au placement, etc.).

Si les professionnels des services placeurs reconnaissent en majorité (comme ceux des lieux d'accueil) que **l'adhésion du mineur et de sa famille** est une condition indispensable pour la **réussite du placement**, presque 2/3 rejettent l'idée que cette adhésion est nécessaire pour la **réalisation du placement**.

Ces divergences ne sont pas anodines car elles conditionnent sans doute en partie les pratiques des professionnels en amont et en aval du processus et de la réalisation du placement.

Discussion

Les perceptions et conceptions des différents acteurs prennent ici toute leur importance. Ainsi, l'opposition majeure entre les professionnels des services placeurs et ceux des institutions genevoises d'éducation spécialisée à propos de la nécessité de l'adhésion du mineur et de sa famille pour la réalisation d'un placement doit certainement être prise en considération et faire l'objet d'une mesure ou d'une procédure de remédiation car non seulement elle peut constituer une source d'incompréhension, voire de tension mais elle peut également être à l'origine d'un conflit s'accompagnant du sentiment de n'être pas reconnu de part et d'autre dans ses besoins professionnels.

De manière générale, en l'absence de prestations ambulatoires alternatives au placement, l'enjeu de la décision du placement est plus fort. De plus, le manque de temps des travailleurs sociaux du SPMi disponible pour un travail de proximité avec les mineurs et leurs familles accentue encore la pression sur les placements.

Comme cela a déjà été mentionné dans la partie traitant de la vision globale et des objectifs spécifiques du dispositif, la dispersion des structures d'accueil en petites unités, si elles ont l'avantage d'être très proches des utilisateurs, favorise des visions éclatées du dispositif, chacun s'occupant des tâches qui lui reviennent, sans pouvoir construire une vision globale des besoins et rendant également très difficile la possibilité de parler le même langage.

¹³⁰ Voir informations concernant le tribunal tutélaire au chapitre 2.

De manière générale, les logiques, les intérêts et les besoins des acteurs impliqués directement dans le dispositif peuvent s'opposer selon que ces derniers sont en recherche d'une solution de placement ou qu'ils sont fournisseurs de prestations.

De plus, il semble impossible d'imputer la responsabilité de difficultés constatées ou évoquées par les acteurs à une catégorie de professionnels particulière tant les processus, et le système dans sa globalité sont imbriqués.

Un effort de clarification des critères d'admission dans les foyers semble encore nécessaire à l'intention des professionnels des services placeurs, d'autant plus que les acteurs estiment que les procédures d'admission dans les foyers ne sont pas unifiées.

Les professionnels des institutions d'éducation spécialisée ont besoin quant à eux d'une clarification des mesures de suivi et de surveillance en cas de *décision de ne pas placer le mineur*.

On peut supposer que la prochaine validation définitive puis l'utilisation de la brochure fixant la répartition des compétences et des obligations entre les services placeurs et les institutions genevoises d'éducation spécialisée répondra au besoin de clarification constaté concernant la *répartition des responsabilités entre les professionnels et les parents* et également *entre les professionnels à l'attention des services placeurs* en particulier.

Les procédures devraient envisager également des modes de collaboration pour faciliter les accords entre les différents partenaires. Indépendamment des efforts de clarification au niveau des processus, la capacité adaptative ponctuelle des différents acteurs et professionnels en charge du dispositif est vraisemblablement inévitable.

5. Diversité des référentiels métiers et des pratiques professionnelles des acteurs

Ce thème concerne en particulier l'adéquation des pratiques professionnelles. Il s'agit de vérifier si le rôle et les responsabilités des différents acteurs (procédures, qui fait quoi, référentiels, etc.) et les critères servant de support aux indications de placement sont clairement définis, connus et appliqués par tous les acteurs.

Les acteurs qui interviennent dans le dispositif n'ont pas nécessairement les mêmes référentiels métiers ni les mêmes pratiques professionnelles (diversité des métiers, des formations, des contraintes professionnelles, etc.). Ces différences constituent à la fois une richesse et une source potentielle de difficultés pour le fonctionnement du dispositif.

Nos constats

Un nombre important d'acteurs institutionnels sont impliqués dans le dispositif : celui-ci est composé de métiers divers (juges, travailleurs sociaux, éducateurs spécialisés, etc.), avec des logiques de travail distinctes. Des différences peuvent également se retrouver à l'intérieur d'un même champ professionnel (par exemple pour les travailleurs sociaux ou les éducateurs selon le lieu et l'époque de leur formation).

Par ailleurs, à la périphérie du dispositif, d'autres acteurs interviennent, avec d'autres références professionnelles (par exemple sur le plan de la prévention auprès des mineurs), et ont l'occasion d'avoir des contacts et de mettre en place des collaborations avec les professionnels directement impliqués dans le dispositif de placement (infirmière scolaire, conseiller social, enseignant, médecin, psychologue, etc.).

Tous ces partenaires sont amenés, à des degrés divers, à échanger des informations, à coordonner des actions, à collaborer au sein d'un réseau. Si un certain nombre de lois, règlements, protocoles, etc. définissent le champ, le rôle et les responsabilités des différents acteurs intervenant à un moment ou un autre dans la prise en charge de mineurs, une

incompréhension des rôles respectifs de chacun persiste (p. ex. les foyers demandent un contact direct avec le tribunal tutélaire pour une mise en commun des situations difficiles, contact qui leur est refusé car le juge est tenu par le cadre légal de la procédure civile qui l'oblige à maintenir une distance pour conserver sa position de neutralité¹³¹). Parallèlement, les professionnels des foyers ont l'impression que les instances judiciaires méconnaissent les difficultés auxquelles ils sont confrontés avec certains mineurs. Les logiques et les besoins de ces différents professionnels s'opposent ici.

Dans le processus de placement d'un mineur, les acteurs n'ont pas la même perception de la situation selon leur position institutionnelle et sont soumis à des contraintes « extérieures » (p. ex. placement d'autorité avec mandat pour les foyers) ou à des exigences professionnelles (p. ex. obtenir l'adhésion du mineur et de ses parents pour la réalisation ou la réussite du placement).

Comme cela a été mentionné dans la partie traitant de la vision globale et des objectifs spécifiques du dispositif, rappelons que les missions décrites dans la loi sont relativement générales et que les objectifs fixés dans les projets des IGE sont plus concrets mais ne recouvrent pas entièrement les missions générales et les tâches de l'Office de la jeunesse et ne représentent donc pas tout l'éventail des prestations demandées à l'éducation spécialisée, en particulier celles concernant l'appui aux familles¹³².

Ces éléments peuvent encore renforcer les différences au niveau des pratiques professionnelles.

Le tableau ci-dessous présente une vue synoptique des points forts ou problématiques relevant de nos constats.

Points forts	Points problématiques
- Production de protocoles, de référentiels internes aux services/institutions ou partagés entre services/institutions.	- Une connaissance encore insuffisante des pratiques et référentiels professionnels entre les différents acteurs.
- Outil de référence et de clarification des rôles entre services placeurs et IGE dans la procédure de placement (Brochure « Qui fait quoi » ? ¹³³)	- Une certaine incompréhension des rôles respectifs des uns et des autres, en particulier des limites des acteurs en termes de responsabilités et de capacités d'intervention.
- Collaboration très étroite SPMi-SSJ autour des enfants à risque et en danger (documents, formation, réunions de réseau, plan d'action en commun).	- Sentiment des professionnels des lieux de placement de ne pas être reconnus par les services placeurs et les tribunaux dans leurs compétences et expertises.
- Au cours du temps, augmentation des relations SPMi avec SSJ, SMP, HUG et Guidance infantile.	- Au fil du temps, diminution du temps dévolu à la collaboration entre les assistants sociaux du SPMi et les équipes éducatives des foyers (rôle de fil rouge du SPMi).
- Volonté et effort pour mieux faire connaître les IGE, leurs actions (par ex. rapport FOJ), leurs projets pédagogiques (sites Internet), etc.	- Plusieurs domaines se côtoient avec des références légales différentes (socio-éducatif, administratif, juridique, financier, etc.), des pratiques de coordination et de collaboration différentes (culture professionnelle), à divers niveaux d'action.

¹³¹ Voir informations concernant le tribunal tutélaire au chapitre 2.

¹³² Voir annexe 4 : *Lois et règlements*, loi sur l'Office de la jeunesse, spécialement l'Art. 12 (qui doit être adapté au SPMi)

¹³³ Cette brochure a fait l'objet d'une évaluation au moyen d'une grille élaborée conjointement par l'ADIGES et l'AGOER, afin de tester son utilisation par les IGE et les services placeurs au cours des 6 premiers mois et d'évaluer la pertinence des critères retenus dans le but de modifier le document en conséquence et de le faire adopter définitivement par la Commission de l'éducation spécialisée (CES).

Le point de vue des acteurs

La **définition des critères de placement** est tout à fait ou assez claire pour plus de 90% des acteurs qu'ils travaillent dans les services placeurs ou les lieux d'accueil. Il en va tout autrement pour ce qui concerne la **définition des critères d'admission dans les foyers**, claire pour plus des 2/3 des professionnels des foyers mais pas du tout claire pour presque la moitié des acteurs des services placeurs.

Par contre, la **procédure menant à la décision de placement** depuis le signalement est claire pour une large majorité des acteurs.

Points forts et problématiques relatifs à l'application des critères et des indications de placement par l'ensemble des intervenants

Aspect concerné	Pôle PLACEMENT		Pôle ACCUEIL	
	Points forts	Points problématiques	Points forts	Points problématiques
Indications de placement	<ul style="list-style-type: none"> Les indications de placement sont basées sur des critères connus de tous les professionnels (53%) 		<ul style="list-style-type: none"> Les indications de placement sont basées sur des critères connus de tous les professionnels (55%) 	
	<ul style="list-style-type: none"> Les indications de placement ne sont pas appliquées selon des critères partagés par tous les professionnels des services placeurs (59%) 		<ul style="list-style-type: none"> Les indications de placement ne sont pas appliquées selon des critères partagés par tous les professionnels des services placeurs (59%) 	
Critères de placement	<ul style="list-style-type: none"> Les critères de placement ne sont pas cohérents avec les critères d'admission des foyers (54.5%) 		<ul style="list-style-type: none"> Les critères de placement sont cohérents avec les critères d'admission des foyers (57%) 	
Procédures d'admission dans les foyers	<ul style="list-style-type: none"> La procédure d'admission des foyers en plus de la procédure judiciaire de placement pose problème (86%). 		<ul style="list-style-type: none"> La procédure d'admission des foyers en plus de la procédure judiciaire de placement ne pose pas problème (51%). 	
	<ul style="list-style-type: none"> Les procédures d'admission dans les foyers ne sont pas unifiées (94%). 		<ul style="list-style-type: none"> Les procédures d'admission dans les foyers ne sont pas unifiées (94%). 	
Collaboration	<ul style="list-style-type: none"> Les pratiques tacites non formalisées sont nombreuses (87%). 		<ul style="list-style-type: none"> Les pratiques tacites non formalisées sont nombreuses (64%). 	

Une faible majorité seulement des acteurs estiment que **les indications de placement sont basées sur des critères connus de tous les professionnels** et ceci quel que soit leur lieu d'insertion dans le dispositif.

La clarté des critères, des indications et des procédures de placement est une chose, mais qu'en est-il de leur **application par l'ensemble des intervenants**? L'enquête a fait apparaître que, selon les représentations de plus de la moitié des acteurs, qu'ils soient rattachés aux services placeurs ou aux foyers, **les indications de placement ne sont pas appliquées selon des critères partagés par tous les professionnels des services placeurs**. A cela s'ajoutent des pratiques tacites, non formalisées, perçues comme nombreuses par l'ensemble des acteurs mais surtout par ceux des services placeurs.

De plus, si la majorité des acteurs des foyers sont d'avis que **les critères de placement sont cohérents avec les critères d'admission des foyers**, plus de la moitié des professionnels des services placeurs sont d'avis contraire.

Les professionnels des deux pôles s'opposent également sur la procédure d'admission des foyers. En effet, l'existence d'une **procédure d'admission des foyers en plus de la procédure judiciaire de placement** pose problème à la majorité des acteurs enquêtés et à plus de 80% des professionnels des services placeurs, alors que les professionnels des foyers ont un avis complètement opposé.

Finalement, plus de 90% des acteurs, quel que soit leur lieu d'insertion professionnelle, sont d'avis que **les procédures d'admission dans les foyers ne sont pas unifiées**.

Les professionnels des lieux de placement rejettent la possibilité de fixer un quota prioritaire pour les placements d'autorité (avec mandat) (65%) tout comme les organismes placeurs qui sont cependant nettement plus partagés (51.5%).

Points forts et problématiques relatifs à l'appréciation des cadres de références professionnels et la formation des différents intervenants dans l'éducation spécialisée

Aspect concerné	Pôle PLACEMENT		Pôle ACCUEIL	
	Points forts	Points problématiques	Points forts	Points problématiques
Cadres de référence		<ul style="list-style-type: none"> Les cadres de référence professionnels ne sont pas en phase avec les problématiques actuelles (64%) 	<ul style="list-style-type: none"> Les cadres de référence professionnels sont en phase avec les problématiques actuelles (55%) 	
Méthodes et pratiques		<ul style="list-style-type: none"> Les méthodes et pratiques d'intervention des professionnels ne sont pas adaptées aux situations actuelles des mineurs et de leur famille (67%) 		<ul style="list-style-type: none"> Les méthodes et pratiques d'intervention des professionnels ne sont pas adaptées aux situations actuelles des mineurs et de leur famille (57%)
Formation initiale	<ul style="list-style-type: none"> La formation initiale prépare bien aux exigences actuelles du métier (50%) 	<ul style="list-style-type: none"> La formation initiale ne prépare pas bien aux exigences actuelles du métier (50%) 	<ul style="list-style-type: none"> La formation initiale prépare bien aux exigences actuelles du métier (57%) 	
Formation continue	<ul style="list-style-type: none"> La formation continue est adaptée à l'évolution des métiers (68%). 		<ul style="list-style-type: none"> La formation continue est adaptée à l'évolution des métiers (86%). 	

Que faudrait-il renforcer dans les pratiques professionnelles ? Si les professionnels des services placeurs et ceux des lieux d'accueil s'opposent sur plusieurs points concernant les indications, les critères et les procédures, ils s'accordent sur **les différents aspects des pratiques professionnelles actuelles à renforcer**. Ainsi, renforcer le respect des rôles de chacun, le rôle des professionnels du SPMi, le rôle de fil rouge du SPMi, l'harmonisation des logiques des différents acteurs et le travail en réseau paraît indispensable à plus des deux tiers.

Pour ce qui concerne les cadres de référence et les méthodes, il est remarquable de constater que pour la majorité des acteurs enquêtés dans leur ensemble, **les méthodes et pratiques d'intervention** des professionnels ne sont pas adaptées aux situations actuelles des mineurs et de leur famille, et pour les professionnels des services placeurs en particulier, **les cadres de référence professionnels** ne sont pas en phase avec les problématiques actuelles.

Si les professionnels sont partagés sur l'idée que la **formation initiale** prépare bien aux exigences actuelles du métier, ils considèrent pour la plupart que la **formation continue** est adaptée à l'évolution des métiers.

Discussion

Certaines professions nécessitent un travail à plusieurs niveaux. Par exemple, l'activité de l'éducateur est traversée par la nécessité d'articuler les niveaux sociopolitique et psychorelationnel, c'est-à-dire que le travail réalisé avec le mineur est toujours en relation avec des objectifs institutionnels. C'est un travail fondamentalement relationnel et qui a également des aspects socio-pédagogiques¹³⁴.

De manière générale, un important besoin de cohérence se fait sentir au niveau des pratiques professionnelles.

Une demande importante de renforcement du rôle des professionnels du SPMi s'est exprimée au travers de l'enquête. Les acteurs de l'éducation spécialisée demandent en priorité le respect des rôles de chacun, ce qui peut porter à croire que ce respect ne serait pas à l'œuvre actuellement. Comment harmoniser les logiques des différents acteurs pour répondre également à la forte demande des professionnels ? C'est un enjeu de taille qui devrait certainement faire l'objet d'une réflexion partagée.

Malgré d'importants efforts consentis pour produire des protocoles, des référentiels internes aux services et institutions ou partagés entre services et institutions, ainsi que pour clarifier les rôles de chacun, une part non négligeable des acteurs considère que les cadres de référence professionnels ne sont pas en phase avec les problématiques actuelles.

Parallèlement, la perception de la formation initiale comme préparant bien aux exigences actuelles du métier est loin de faire l'unanimité parmi les professionnels du dispositif.

En revanche, la formation continue semble bien adaptée à l'évolution des métiers mais pourrait viser encore le renforcement de la connaissance réciproque et de la collaboration inter-métiers en favorisant le travail en réseau dans un effort d'intercompréhension des différents professionnels impliqués dans le dispositif de placement.

6. Production et circulation de l'information

Malgré une importante production d'information à différents niveaux, la mise à disposition de données fiables et utiles au suivi des dossiers et au pilotage du système est insuffisante.

Nos constats

Les statistiques réalisées par le Secrétariat aux institutions (SAI) mettent en lumière certaines tendances, tant dans le placement que dans la charge financière. Pourtant, il manque encore certains types de relevés. La fiabilité des données et la précision des catégorisations sont à améliorer, particulièrement pour les placements en famille d'accueil avec hébergement et les placements hors canton.

Le SPMi produit une statistique globale des *signalements* débouchant sur un dossier actif au SPMi, quelle que soit leur provenance. Il n'est toutefois pas possible de faire un lien entre les signalements et les placements réalisés – ce qui permettrait de connaître les signalements à l'origine des placements et de savoir si les signalements ont abouti à un placement ou non. Cette information n'est accessible qu'à partir des dossiers individuels (non informatisés).

Il n'y a pas de recueil systématique d'informations permettant de caractériser la *demande* de placement faite au SPMi ou au SMP, d'en connaître les raisons ou le diagnostic, et d'estimer globalement la demande non satisfaite (placements rendus impossibles en raison, par exemple, de manque de place ou de structures non adéquates). On observe en particulier

¹³⁴ Voir Annexe 17 : *Commentaires et développements*, « articulation des niveaux ».

l'absence d'enregistrement des demandes des familles auxquelles on n'a pas donné suite, ou encore des motifs de refus. Les tentatives d'établir une statistique des refus n'ont pas non plus permis un recueil d'informations utiles.

Plus largement, on déplore l'absence d'informations organisées et centralisées concernant les besoins des mineurs en difficulté (et non pas seulement les mineurs placés) et les mesures de protection dont ils devraient bénéficier, quelle que soit l'offre de prestations socio-éducatives dans le canton. Un panorama des différentes mesures à prendre selon les cas pourrait être à la base de la formulation des contrats de prestations avec les IGE et, éventuellement, avec d'autres institutions, notamment hors canton. Dans ce sens, ces relevés statistiques pourraient se baser sur des décisions de type « diagnostic », plutôt que sur des décisions de type « placement », comme c'est le cas aujourd'hui. On essaie aujourd'hui d'établir les besoins à partir des placements effectivement réalisés plutôt qu'à partir d'une description des besoins des mineurs, ce qui aurait l'avantage de permettre d'envisager des solutions alternatives, notamment en fonction du groupe d'âge, du sexe ou de la gravité de la situation.

Le tableau ci-dessous présente une vue synoptique des points forts ou problématiques relevant de nos constats.

Points forts	Points problématiques
- Réflexion menée, depuis quelques années, au niveau de la CES et du SAI autour des besoins en statistiques.	- Le projet <i>Observatoire des placements</i> n'a pas encore abouti.
- Mise sur pied d'un site intranet des placements disponibles avec les prestations des IGE.	- Le besoin fondamental de disposer d'informations sur le placement ou la prise en charge des mineurs n'est pas partagé par tous.
- Statistiques de l'offre et du placement, en lien avec le financement, centralisées au SAI.	- Pas de suivi statistique possible des situations des mineurs pour lesquels il y a intervention d'un service de l'OJ, selon les dimensions : personnes, dossiers, placements.

Un certain nombre de difficultés spécifiques ont été constatées dans la production et la circulation de l'information, en particulier pour ce qui concerne les données statistiques, certaines d'entre elles ont été brièvement mentionnées plus haut :

- Des données manquent dans les relevés qui sont effectués par le SAI, en particulier les données 2007 qui n'étaient pas encore disponibles au moment de l'analyse financière.
- Il subsiste un certain doute quant à la qualité des enregistrements dans la mesure où certains chiffres diffèrent selon la source¹³⁵.
- Il n'est pas possible de faire le lien entre les signalements qui arrivent dans les services placeurs et les placements finalement réalisés par ces mêmes services.
- Dans la statistique des mandats, il n'est pas possible d'identifier les mandats débouchant sur un placement.
- Dans la statistique des placements, il n'est pas possible d'identifier les placements liés à un mandat judiciaire, ni d'ailleurs le mandat (pénal ou civil) qui est à l'origine du placement.
- Le nombre des refus recensés dépend autant de l'activité des assistants sociaux, du recensement de cette activité, que de la disponibilité en termes de place dans les foyers.

¹³⁵ Par exemple les placements du SMP, ou les placements en familles d'accueil (cf. chap. 4).

- La seule classification de l'OFJ est insatisfaisante pour décrire les placements et les institutions à Genève.
- Il n'est pas possible d'isoler les activités, les personnes et les dépenses des services placeurs strictement liées aux placements.
- Il manque des données financières sur les placements en familles d'accueil.
- Les données financières sur les placements du Tribunal de la jeunesse sont peu détaillées et non comparables avec d'autres données financières (impossibilité de calculer des coûts par jour).
- Il n'est pas possible de procéder à une véritable comparaison des coûts et des prix avec les autres cantons, car les données sont lacunaires ou non comparables.
- Les données d'encadrement en personnel manquent au niveau des cantons, seules sont disponibles les normes fédérales pour le subventionnement
- Il est nécessaire d'harmoniser les relevés des différents services (définitions, date et période de relevé, etc.) et de les automatiser sur la base de documents administratifs.

Le point de vue des acteurs

Comme on a pu le constater pour les thèmes précédents, les perceptions des acteurs impliqués dans l'éducation spécialisée s'opposent sur certains points. Il est intéressant de mettre ici en parallèle les points de vue des acteurs selon qu'ils sont rattachés au pôle placeur ou au pôle accueil du dispositif, en particulier pour ce qui concerne le domaine de l'information et de la communication, éléments vraiment essentiels à la réalisation des placements et au travail en réseau.

Pour ce qui concerne **l'accès, la disponibilité et la qualité des informations nécessaires au travail**, on constate que globalement plus des 2/3 des répondants sont d'avis que *l'information* dont ils disposent pour leur travail *est satisfaisante*, opinion un peu moins souvent partagée par les services placeurs (60%). Par ailleurs, les acteurs ayant peu ou pas de contact direct avec les mineurs sont plus nombreux à estimer que l'information dont ils ont besoin pour leur travail est insatisfaisante.

Points forts et problématiques relatifs aux informations nécessaires au placement des mineurs

Aspect concerné	Pôle PLACEMENT		Pôle ACCUEIL	
	Points forts	Points problématiques	Points forts	Points problématiques
Accès à l'information		<ul style="list-style-type: none"> Je ne dispose pas de toute l'information dont j'ai besoin pour réaliser mon travail (56%) 	<ul style="list-style-type: none"> Je dispose de toute l'information dont j'ai besoin pour réaliser mon travail (61%) 	
		<ul style="list-style-type: none"> Je ne reçois pas les informations nécessaires de manière automatique (76.5%) 		<ul style="list-style-type: none"> Je ne reçois pas les informations nécessaires de manière automatique (77%)
Disponibilité des informations	<ul style="list-style-type: none"> Les informations orales et informelles que je reçois sont indispensables à mon travail (94%) 		<ul style="list-style-type: none"> Les informations orales et informelles que je reçois sont indispensables à mon travail (84%) 	
	<ul style="list-style-type: none"> L'information dont j'ai besoin me parvient à temps (59%) 		<ul style="list-style-type: none"> L'information dont j'ai besoin me parvient à temps (70%) 	
		<ul style="list-style-type: none"> Je dois compléter l'information par moi-même car celle-ci est insuffisante (56%) 		<ul style="list-style-type: none"> Je dois compléter l'information par moi-même car celle-ci est insuffisante (74.5%)
Qualité des informations	<ul style="list-style-type: none"> Je ne suis pas constamment dans l'incertitude par rapport à la pertinence des informations que je reçois (75%) 		<ul style="list-style-type: none"> Je ne suis pas constamment dans l'incertitude par rapport à la pertinence des informations que je reçois (78.5%) 	
	<ul style="list-style-type: none"> L'information dont je dispose me permet un suivi efficace dans la durée du mineur placé (68%) 		<ul style="list-style-type: none"> L'information dont je dispose me permet un suivi efficace dans la durée du mineur placé (73%) 	
		<ul style="list-style-type: none"> Je ne peux pas compter sur une information solide et objective (56%) 		<ul style="list-style-type: none"> Je ne peux pas compter sur une information solide et objective (54%)

L'accès à l'information ne semble pas optimal pour l'ensemble des professionnels du dispositif, puisque seuls 61% des acteurs des lieux d'accueil estiment qu'ils disposent de toute l'information dont ils ont besoin pour réaliser leur travail.

Par ailleurs, les acteurs dans leur grande majorité considèrent qu'ils ne reçoivent pas les informations nécessaires de manière automatique. De plus, ils (surtout les professionnels des lieux de placement) doivent compléter l'information par eux-mêmes car elle est insuffisante.

La qualité des informations semble satisfaisante en ce sens que les professionnels n'ont pas l'impression d'être constamment dans l'incertitude par rapport à la pertinence des informations qu'ils reçoivent et que celles dont ils disposent leur permettent un suivi efficace dans la durée du mineur placé. Cette tendance est encore plus marquée pour les répondants qui ont des contacts directs avec les mineurs. Cependant la question de l'objectivité reste posée puisqu'une majorité des acteurs estiment qu'ils ne peuvent pas compter sur une information solide et objective.

Les informations orales et informelles sont indispensables au travail des professionnels et généralement ils considèrent que la **disponibilité de l'information** est bonne dans le sens que celle dont ils ont besoin ne leur parvient pas trop tard.

Points forts et problématiques relatifs à l'information et à la communication dans les procédures de placement et lors du suivi d'un mineur

Aspect concerné	Pôle PLACEMENT		Pôle ACCUEIL	
	Points forts	Points problématiques	Points forts	Points problématiques
Formalisation	<ul style="list-style-type: none"> La formalisation des opérations habituellement liées au placement est suffisante (66%) 			<ul style="list-style-type: none"> La formalisation des opérations habituellement liées au placement est insuffisante (54%)
	<ul style="list-style-type: none"> La formalisation du suivi du mineur est suffisante (72%) 			<ul style="list-style-type: none"> La formalisation du suivi du mineur est insuffisante (57%)
Information		<ul style="list-style-type: none"> Tous les professionnels de même fonction ne disposent pas de la même information (64%) 	<ul style="list-style-type: none"> Tous les professionnels de même fonction disposent de la même information (71%) 	
		<ul style="list-style-type: none"> Tous les professionnels concernés par un même dossier ne disposent pas d'informations identiques (75%) 		<ul style="list-style-type: none"> Tous les professionnels concernés par un même dossier ne disposent pas d'informations identiques (65%)
		<ul style="list-style-type: none"> Tout au long de la durée du placement, l'information sur le suivi du mineur n'est pas centralisée et accessible aux professionnels (51%) 	<ul style="list-style-type: none"> Tout au long de la durée du placement, l'information sur le suivi du mineur est centralisée et accessible aux professionnels (51%) 	
		<ul style="list-style-type: none"> L'information n'est pas toujours à jour par rapport à l'évolution du dossier de placement (66%) 		<ul style="list-style-type: none"> L'information n'est pas toujours à jour par rapport à l'évolution du dossier de placement (56%)
	<ul style="list-style-type: none"> Au terme du placement, l'information sur les motifs de cessation est centralisée et accessible aux professionnels (59%) 		<ul style="list-style-type: none"> Au terme du placement, l'information sur les motifs de cessation est centralisée et accessible aux professionnels (68.5%) 	
Communication		<ul style="list-style-type: none"> La communication entre les foyers et le Tribunal tutélaire n'est pas satisfaisante pour le suivi du mineur (80%) 		<ul style="list-style-type: none"> La communication entre les foyers et le Tribunal tutélaire n'est pas satisfaisante pour le suivi du mineur (83.5%)
	<ul style="list-style-type: none"> La communication entre les foyers et le Tribunal de la jeunesse est satisfaisante pour le suivi du mineur (64%) 		<ul style="list-style-type: none"> La communication entre les foyers et le Tribunal de la jeunesse est satisfaisante pour le suivi du mineur (61%) 	
	<ul style="list-style-type: none"> L'information et la communication sont suffisantes dans les réseaux des professionnels de l'éducation spécialisée (53%) 			<ul style="list-style-type: none"> L'information et la communication sont insuffisantes dans les réseaux des professionnels de l'éducation spécialisée (61%)
Collaboration		<ul style="list-style-type: none"> Il manque une procédure de remédiation en cas de problème de collaboration entre le Service de protection des mineurs (SPMi) et les foyers (58%) 		<ul style="list-style-type: none"> Il manque une procédure de remédiation en cas de problème de collaboration entre le Service de protection des mineurs (SPMi) et les foyers (81%)

Pour ce qui concerne plus spécifiquement **l'information et la communication dans les procédures de placement** et lors du suivi d'un mineur, on observe que les représentations des différents acteurs divergent autour de la question de la formalisation aussi bien des opérations de placement que du suivi du mineur. Ainsi, les répondants des lieux d'accueil sont d'avis, pour une faible majorité, que *la formalisation des opérations habituellement liées au placement* ainsi que *celles du suivi du mineur* sont *insuffisantes*.

De plus, contrairement aux acteurs des lieux d'accueil, les répondants des **services placeurs** considèrent que tous les professionnels de même fonction ne disposent pas de la même information. Pour eux, *tous les professionnels concernés par un même dossier ne disposent pas d'informations identiques* et *l'information n'est pas toujours à jour par rapport à l'évolution du dossier de placement*.

Pour **les lieux d'accueil**, l'information et la communication sont insuffisantes dans les réseaux des professionnels de l'éducation spécialisée, avis que ne partagent pas les services placeurs.

A cela s'ajoute que *la communication entre les foyers et le Tribunal tutélaire n'est pas satisfaisante pour le suivi du mineur* aux yeux de l'ensemble des acteurs.

Enfin, pour ce qui concerne la **communication**, *il manque manifestement une procédure de remédiation en cas de problème de collaboration entre le service de protection des mineurs et les foyers*, si l'on en croit les représentations des acteurs du domaine.

Discussion

De l'avis de plus des deux tiers des personnes interrogées, l'information nécessaire pour le travail est satisfaisante. Reste que, particulièrement pour les services placeurs, il manque encore certaines informations. Cette information n'est pas disponible automatiquement et passe souvent par des canaux informels. Elle arrive en général à temps, mais n'est pas toujours complète ni systématiquement à jour.

On observe que cet état des choses ne suscite pas d'incertitude excessive pour plus des trois quarts de la population enquêtée. Cela suppose pourtant un certain nombre de réglages, probablement de l'ordre d'une plus grande formalisation des processus, mais surtout, de l'avis général, dans le sens d'une amélioration des collaborations, notamment par une remédiation en cas de difficultés. Il ne s'agit pas d'opposer formalisation des processus et collaboration, d'autant que, par exemple, la remédiation elle-même peut être formalisée.

Les données statistiques

Si le besoin d'informations statistiques paraît évident en vue d'un pilotage performant du système, il semble important d'affirmer l'importance de ces informations à tous les niveaux, mais particulièrement auprès des acteurs proches du terrain. En effet, au-delà de l'information utile dans le travail au jour le jour, la question se pose aussi de l'information à collecter concernant l'ensemble du système. Malgré la volonté de mise en place d'un observatoire de l'éducation spécialisée, il n'y a pas encore à ce jour de concept global pour la production de l'information ni de réflexion sur le passage de *l'information administrative* (nominale) vers une *information statistique* (anonyme). Il s'en suit une importante perte d'information, en particulier avec la destruction des dossiers personnels des mineurs au moment de leur majorité¹³⁶. Il semble important qu'une politique d'information parvienne à définir les informations statistiques (théoriques, générales) indispensables à la gestion et au pilotage de l'éducation spécialisée.

¹³⁶ Ou au moment de la majorité du cadet de la fratrie.

Plus précisément, il s'agit de réfléchir aux éléments des dossiers de mineurs qui devraient être sauvegardés pour comprendre l'évolution des conditions d'intervention dans l'éducation spécialisée. On pense ici en particulier aux informations suivantes :

- l'âge d'entrée et l'âge de sortie,
- la durée du (des) placement(s),
- le motif de placement,
- le type de placement,
- les autres mesures prises dans la période de prise en charge,
- le bilan en fin de placement.

Il conviendrait pour chaque groupe de définir des catégories (par exemple dans un formulaire à choix multiples) dans lesquelles l'information pourrait être enregistrée. On disposerait ainsi en chaque fin d'année d'un bilan des dossiers classés, dans une forme statistique, c'est-à-dire à la fois anonyme et exhaustive.

En effet, deux préalables s'imposent dans cette perspective. D'une part, il est nécessaire dans les statistiques de distinguer clairement les personnes prises en charge, les décisions (par exemple les mandats) et les dossiers traités ; d'autre part, il faudrait également séparer le diagnostic de la solution dans l'indication de placement.

Une plus grande fidélité (exhaustivité) est nécessaire pour asseoir une statistique solidement. Plus de précision et de détail sont aussi nécessaires : une forte incidence (de nombreuses entrées) peut être compensée par de nombreuses sorties, et donc ne laisser qu'une faible prégnance ou impact dans l'ensemble de la population ; au contraire, une faible incidence peut traduire un grand nombre de personnes placées, soit parce qu'à un moment donné un grand nombre de personnes ont été concernées (beaucoup d'entrées à un moment donné), soit parce que les placements sont effectués à très long terme avec peu de sorties. Pour associer mouvements et stock, il serait utile de calculer un indicateur de type « turn-over », c'est-à-dire le taux des mouvements par rapport à la population placée totale, ou une durée moyenne de placement, tout en sachant qu'une moyenne ou qu'un taux global cachent des différences parfois assez importantes entre les différents individus ou groupes d'individus.

Un autre aspect de l'information concerne le bilan des dossiers traités par le SPMi et dans une moindre mesure par le SMP avec l'élaboration d'une nomenclature des bilans qui permettrait d'identifier les situations les plus difficiles et les *échecs* de placement ou d'autres prises en charge. Cette identification des échecs, associée à l'enregistrement de différentes variables concernant le mineur, permettrait d'effectuer des recherches spécifiques mais aussi d'instituer une mise en alerte anticipée sur certaines situations dès le départ du placement.

Les difficultés constatées concernant les données statistiques ne sont pas propres à Genève. Le recensement s'effectue de manière insuffisante au niveau national également, ce qui met en péril la possibilité de comparaison entre cantons. En effet, une comparaison avec les autres cantons est excessivement difficile, avec des données de nature très différentes, puisque les estimations au plan national se basent sur une interprétation du recensement 1990 qui aboutit au chiffre de 15'000 enfants de moins de 15 ans placés dans des familles nourricières et 11'500 enfants placés dans des institutions, ce qui représente respectivement 1.3% et 1.0% de tous les enfants âgés de moins de 15 ans¹³⁷. Parmi les familles nourricières, ce sont près de

¹³⁷ Kathrin Barbara Zatti, « Le placement d'enfants en Suisse. Analyse, développement de la qualité et professionnalisation », Rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral de la justice, juin 2005.

6'000 enfants qui se trouvent dans des familles nourricières apparentées. Cette information n'est pas disponible à Genève.

Pour le placement familial au sein de la famille proche, le contrôle nécessaire de la part de l'Etat justifie qu'il y ait une statistique globale des enfants placés, y compris dans des familles proches, c'est-à-dire hors IGE ou FAH.

L'information administrative, statistique, et la fiche incident

Pour ce qui concerne l'information soumise à protection, le traitement de l'information personnelle sur les mineurs signalés au placement contenue dans les dossiers personnels est décrit dans le manuel de fonctionnement (« Répartition des compétences et des obligations entre les services placeurs et les institutions genevoises d'éducation spécialisée », version provisoire octobre 2007) selon les principes suivants : destruction des dossiers qui n'ont pas de suite ; protection des données. Concernant l'information de gestion, on traite dans la catégorie de l'information administrative la disponibilité des places dans les institutions (site internet) d'une part, et les dépenses liées aux placements, notamment hors canton, d'autre part.

Quant à l'information statistique sur l'éducation spécialisée, elle est centralisée au SAI. Plusieurs rapports ou ensemble d'informations ont été produits :

- Plateforme des besoins des services placeurs : besoins en placement, résultats 1996 (12-1997) produit par le SAI.
- Plateforme des besoins des services placeurs : recension des refus en 2001 (10-3-2003) produit par le SAI.
- Placement d'enfants et d'adolescents : repères statistiques (17-8-2004) produit par le groupe de travail « placements ».
- Situation au 20 décembre 2004 (10-1-2005) produit par le groupe de travail « coordination offre-demande des placements socio-éducatifs ».
- Projet d'un observatoire des placements (6-11-2006) produit par le SAI.
- Données statistiques des entrées effectuées par les services de l'OJ et le TJ (22-12-2006) produit par le SAI.

La fiche incident est un vecteur important d'information. Cette fiche est remise au supérieur hiérarchique direct qui, après en avoir pris connaissance, la transmet à sa direction pour traitement. Une fois la fiche traitée par sa hiérarchie, le professionnel requérant est informé des suites données. L'ensemble des fiches d'incident fait l'objet d'un archivage pour permettre une analyse rétrospective des contenus, des remèdes proposés et des solutions adoptées. Une statistique de ces fiches serait très utile.

Les statistiques hors placements, les « Conventions » et « documents de placement »

Mis à part les placements, il est nécessaire de définir une situation « en attente » dans les statistiques des services placeurs (états : signalements non placés, signalements en attente de placement, signalements placés), de même qu'il s'agit aussi d'identifier les dossiers traités en vue d'un placement, mais qui n'ont pas débouché sur une telle solution (non-entrée en matière, autre type de prise en charge). Finalement, il convient aussi de suivre les mineurs après placement et après leur majorité : que deviennent-ils ? Quel bilan de la prise en charge ?

La conclusion de la procédure de placement se fait au travers d'un document, sous la forme d'une convention en cas de décision non judiciaire (placement volontaire) et sous la forme de document de placement dans le cas d'une décision judiciaire (placement ordonné par un tribunal). L'existence d'un tel document atteste d'une demande ou d'un besoin avéré et

confirmé par les services placeurs, et qui réifie la demande d'un point de vue institutionnel, permettant de ce fait une statistique consistante.

Observatoire des placements

Dans les entretiens, il a été question du projet de mise en place d'un observatoire des placements¹³⁸. Cet organisme devrait élargir son champ d'intérêt à l'ensemble des jeunes suivis par les services de protection des mineurs ou d'éducation spécialisée : il s'agit aussi de produire des statistiques sur les décisions de non-placement, et de manière générale sur l'ensemble des mesures d'éducation et d'appui¹³⁹.

¹³⁸ Voir chap. 2.

¹³⁹ Voir annexe 17 : *Commentaires et développements* : « cadrage et recadrage ».

Chapitre 8 : Recommandations

Comme déjà dit à plusieurs reprises, le domaine de l'éducation spécialisée est en pleine mutation et les recommandations que nous proposons ci-après reviennent davantage à confirmer et à renforcer des initiatives de changement qui sont en cours plutôt qu'à proposer de véritables nouveautés. Notre étude, qui n'a pas pu aller dans la finesse du détail, a fait ressortir un constat global critique qui demande des réponses adaptées. Nous proposons ici un certain nombre de recommandations susceptibles de contribuer à la formulation de ces réponses.

1. Développer la politique publique de l'éducation spécialisée

La politique de l'éducation spécialisée s'inscrit dans le cadre du droit cantonal, national et international, et plus « spécifiquement en regard des principes de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et de la **Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant** selon lesquels le placement des enfants devrait être évité autant que possible par des mesures préventives »¹⁴⁰.

En cas de restriction des libertés pour des questions juridiques, il est nécessaire de respecter l'Ensemble de règles minima des Nations Unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing), les principes directeurs des Nations Unies pour la prévention de la délinquance juvénile (Principes directeurs de Riyad) ainsi que les règles des Nations Unies pour la protection des mineurs privés de liberté¹⁴¹.

- a) Définir le **périmètre** d'intervention de l'éducation spécialisée favorisant une conception large de la protection de l'enfance plutôt qu'une approche limitée aux seuls placements. Cette conception suppose une ouverture du champ à l'ensemble des usagers du SPMi et à une partie de ceux du SMP, ce qui favoriserait la perméabilité entre soutien à la famille, placements et mesures alternatives.
- b) Développer des **orientations prioritaires** de la politique publique pour une période de 4 à 5 ans à partir d'une vision globale de la prise en charge éducative et préciser des lignes directrices claires pour le déploiement de ces orientations prioritaires, dans le cadre d'un budget. Il s'agit en particulier d'effectuer des choix sur :
 - la mise en place d'une prise en charge ambulatoire du type AEMO (nouveau service spécialisé ou activités rattachées à un service existant ou aux foyers) ;
 - le type de prise en charge thérapeutique (foyer thérapeutique ou renforcement de l'appui thérapeutique externe aux foyers existants) ;
 - le type de prise en charge pour les 0-5 ans (foyer spécialisé ou professionnalisation de l'encadrement des familles d'accueil ou familles d'accueil professionnelles).

¹⁴⁰ Voir en particulier la Recommandation 5 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe relative aux droits des enfants vivant en institution, 2005.

¹⁴¹ Gudbrandsson Bragi (2006).

Si l'on désire maintenir l'ensemble de ces activités (et plutôt que ou), il convient de répartir les budgets ou de demander une augmentation du financement en conséquence.

- c) Renforcer la collaboration avec le Département des institutions et participer activement à la collaboration intercantonale, notamment dans le domaine de la détention des mineurs, entre autres choses, pour assurer des placements hors canton dans le cadre de la répartition des prises en charge entre les cantons.

2. Redéfinir le fonctionnement du dispositif de l'éducation spécialisée

- a) Désigner un **organe de pilotage** du dispositif de l'éducation spécialisée, avec des compétences décisionnelles, réunissant les deux pôles « offre d'accueil » et « demande de prestations », dont la mission consiste à veiller à la mise en œuvre de la politique dans ce domaine.
- b) Préciser des **règles communes** de fonctionnement transversal entre les différentes instances du dispositif, afin de mettre en œuvre les orientations prioritaires d'une manière concertée en spécifiant par exemple :
- les cadres légaux fédérateurs (mêmes références explicites pour tous) ;
 - une déclaration commune, du type « charte de l'éducation spécialisée »¹⁴² ;
 - des réunions transversales (commissions, comités) ;
 - des plateformes communes (documents, production de données, etc.).
- c) **Consolider** les différents changements organisationnels récents en les intégrant dans la pratique des acteurs du dispositif de l'éducation spécialisée (par exemple l'utilisation du site Intranet des places disponibles dans les IGE).
- d) **Intégrer la FOJ** (50% de l'offre de places dans les IGE) **dans la CES** qui est le centre de réflexion du dispositif.
- e) **Intégrer la FASe** dans le périmètre du dispositif et si besoin dans la CES.

3. Adapter les prestations à l'évolution du contexte genevois

- a) Procéder à l'inventaire de toutes les prestations existantes et développer une **cartographie des besoins** des mineurs en difficulté et de leurs familles d'une part, **et des prestations** souhaitées (structures, familles d'accueil, etc.) en fonction de la politique publique et des orientations prioritaires définies d'autre part. Tenir cette **cartographie à jour** en lien avec les évolutions observées, de manière à fixer des objectifs annuels en termes d'offre en vue du renouvellement des contrats de prestations avec les IGE.
- b) Examiner toutes les pistes permettant de pallier le **manque de places** empêchant une bonne articulation entre la demande et l'offre de placement en favorisant les pistes suivantes :
- Augmenter la fluidité dans le dispositif actuel, tout spécialement en libérant des places dans les domaines de **l'urgence** et de la **détention** : les mineurs en provenance de ces institutions devraient être prioritaires dans les autres foyers.

¹⁴² « Une 'charte des valeurs' ou 'charte éthique' cristallise aussi la pensée collective dans les références et limites du collectif, disant aux yeux du monde : 'voilà où nous voulons aller, voilà où nous n'irons pas' » (Biausser, 2008).

- S'assurer que les **délais prévus** ne soient pas dépassés sans justification.
 - Trouver un accord entre services en charge du placement et les foyers pour assurer que les **mandats judiciaires** – sans nécessité d'éloignement – soient réalisés à Genève, soit en leur donnant la priorité, soit en leur garantissant un certain nombre de places. Les situations insolubles devraient être examinées dans le cadre d'un processus d'alerte à mettre en place.
 - Compléter les prestations actuellement inexistantes à partir d'une vision globale de la prise en charge éducative : prise en charge **thérapeutique**, foyers **fermés ou semi-fermés**.
 - Augmenter la capacité de certaines prestations à partir d'une vision globale de la prise en charge éducative : prise en charge **ambulatoire**, **familles d'accueil avec hébergement**.
 - Organiser un **appui** aux professionnels dans les foyers pour la prise en charge de situations difficiles : unité d'intervention d'urgence 24 heures sur 24, y compris week-end et vacances.
 - Assurer un **encadrement professionnalisé des familles d'accueil** et améliorer leur statut (notamment sur les aspects de la formation et de la rétribution), mesure qui devrait être profitable même en complément d'un foyer spécialisé 0-5 ans.
 - Concevoir une offre de prestations par des **familles d'accueil professionnelles**.
- c) Effectuer une **étude** sur les placements en **observation** (qui peuvent être actuellement deux à trois fois plus long que dans les autres cantons romands), et évaluer en particulier l'impact de leur prolongement au-delà de quatre semaines.

4. Réduire la diversité des processus de prise en charge

- a) Standardiser les **processus-clés** dans la prise en charge des mineurs, selon des critères communs et partagés (par exemple les motifs de placement) en précisant les phases distinctes suivantes :
- Prise en compte de la demande
 - Établissement du diagnostic
 - Identification des solutions envisageables
 - Décision des solutions à mettre en œuvre
 - Suivi et surveillance de la prise en charge
 - Clôture du dossier.
- b) Partager les informations issues de ces processus-clés avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur de l'éducation spécialisée afin de développer une compréhension partagée.
- c) Préciser les modalités de l'application de ces processus-clés **en cas de conflits de priorité** (p. ex. placements avec et sans mandat, problèmes de capacité d'accueil dans les IGE, inadéquation avec les projets pédagogiques des institutions), avec des voies de recours et des instances d'arbitrage ou de remédiation.
- d) **Clarifier la définition des critères d'admission** pour chaque catégorie de foyer, surtout à l'intention des services placeurs, ainsi que **les mesures de suivi et de surveillance** en cas de décision de ne pas placer le mineur, ceci essentiellement à l'intention des foyers.

- e) Clarifier davantage la répartition des responsabilités entre les professionnels et les parents, et également entre les professionnels eux-mêmes, ceci à l'intention des services placeurs notamment.

5. Renforcer la cohérence des différents référentiels métiers et des pratiques professionnelles des acteurs

La référence plus explicite aux bases légales (première recommandation) suppose d'intégrer fortement la connaissance des conditions légales dans les formations – initiales et continues – des travailleurs sociaux, et de développer l'éthique professionnelle comme composante centrale des métiers liés au placement¹⁴³. Ceci permet de renforcer et d'assurer les travailleurs sociaux dans leurs interventions, ainsi que de donner plus de cohérence aux activités d'éducation spécialisée.

- a) Renforcer la **formation continue interdisciplinaire** pour les différents métiers du champ de l'éducation spécialisée, notamment en multipliant les regards croisés des acteurs sur des questions spécifiques.
- b) Compléter la **formation continue** sur les changements de législation, en particulier en **droit pénal des mineurs** et en **droit de la tutelle**, ainsi que dans le domaine de **l'éthique**.
- c) Développer une **charte d'éthique** et de pratiques partagées définissant les principes d'action des professionnels de l'éducation spécialisée (comme définie dans le point 2).
- d) Rendre plus visible les pratiques d'interventions, les cadres de référence professionnels ainsi que les modalités de coopération.

6. Améliorer la production et la circulation de l'information

La politique de l'éducation spécialisée doit pouvoir s'appuyer sur des informations fiables et complètes, cohérentes et permanentes. Il s'agit de définir un **concept global d'information**, qui est au cœur du pilotage du dispositif, avec la possibilité de produire des instruments, tels que des indicateurs et des contrats de prestations.

- a) Mettre en place un **observatoire de la protection de l'enfance**¹⁴⁴ dont la mission serait de diriger la production des informations indispensables au pilotage du dispositif de l'éducation spécialisée, de contribuer à la recherche, à l'innovation et à l'anticipation des besoins dans le domaine, et de mettre en circulation ces informations et ces connaissances à l'intention de l'ensemble d'acteurs intervenant dans le champ de l'éducation spécialisée.
- b) Fixer une **obligation d'informer** sur les éléments fondamentaux nécessaires au pilotage du dispositif (notamment dans les contrats de prestations pour les IGE).
- c) **Intégrer l'ensemble des acteurs (y compris la FASE)** dans le système d'information pour garantir des données cohérentes pour l'ensemble du dispositif.

¹⁴³ L'éthique professionnelle ne peut se résumer à une morale personnelle et doit être une composante clairement reconnue du métier.

¹⁴⁴ En poursuivant les travaux menés jusqu'alors dans le groupe de travail de la CES « Observatoire des placements » dont le changement de dénomination permettrait d'élargir la conception de l'éducation spécialisée. Il s'agira également de définir précisément les conditions matérielles nécessaires à la mise sur pied de cet observatoire.

- d) **Systématiser** le recueil d'information à chaque étape des processus et **l'automatiser** sur la base de documents administratifs (par exemple documents et conventions de placement) qui devraient préciser l'indication selon le diagnostic et le mode de prise en charge :
- Origine de la demande
 - Age d'entrée et âge de sortie
 - Durée du (des) placement(s)
 - Motif de placement (diagnostic, mandat, etc.)
 - Type de placement
 - Autres mesures prises dans la période de prise en charge
 - Bilan en fin de placement.
- e) Améliorer la **cohérence** (périmètre, nomenclatures, période de référence), la fiabilité et l'exhaustivité des données statistiques au moyen d'un **outil informatique** partagé, en respectant la sécurisation des données et les droits d'accès.
- f) Autant que possible, mettre les informations produites en cohérence avec les classifications nationales et internationales.
- g) **Sauvegarder les dossiers** individuels sous une forme anonyme (par exemple avec le nouveau numéro AVS), pour des besoins statistiques, particulièrement pour suivre des cohortes et identifier des parcours au sein du dispositif, établir un relevé complet des « fiches incident ».
- h) Poursuivre la démarche de l'évaluation du dispositif genevois d'éducation spécialisée pour répondre plus précisément à la problématique de la place donnée aux parents et aux enfants dans le cadre d'un placement, et pour mieux cerner la question des besoins des mineurs dans le cadre de l'éducation spécialisée à Genève.

Bibliographie

Ouvrages

- BASTARD Benoit, MOUHANNA Christian et al. (2008). *Le juge des enfants n'est pas un juge mineur*. Étude sociologique d'un groupe professionnel sous tension. ISP-CNRS, Cachan et CESDIP-CNRS.
- BELLÉGO Olivier, Collectif (2006). *Le rapport – Éducateur de jeunes enfants*. Paris : La Documentation Française.
- BENNETT John et al. (2000). *La politique d'éducation et de garde des jeunes enfants en Communauté française de Belgique*. Paris : OCDE.
- CAPUL Maurice & LEMAY Michel (1996). *De l'éducation spécialisée*. Paris : ERES
- CIRILLO S. (1988). *Familles en crise et placement familial*. Paris : ESF.
- DAVID Myriam (2004). *Le placement familial – De la pratique à la théorie*. Collection Enfance. Paris : Dunod.
- De HALLEUX Myriam (2007). *Le métier d'éducateur : trajectoires sociales et construction identitaire*. Thèse. Université catholique de Louvain. Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation. Louvain-la-Neuve.
- DRÉANO Guy (2006). *Guide de l'éducation spécialisée*. Paris : Dunod.
- GUDBRANDSSON Bragi (2006). *Droit des enfants placés et en situation de risque*. Strasbourg : Éditions du Conseil de l'Europe.
- HAERING Albert-Luc (2000) (réimpression 2004). *La qualité de l'action sociale et son évaluation*. Genève : IES Éditions.
- OTT Laurent (2004). *Travailler avec les familles*. Paris : ERES.
- ROUZEL Joseph (2004). *Le Quotidien en éducation spécialisée*. Paris : Dunod.
- VUILLE Michel (1992). *L'évaluation interactive. Entre idéalités et réalités : recherche sur les pratiques d'évaluation en animation socioculturelle*. Genève : SRS.

Articles & contributions

- AUBLANC Corinne (2006). « Famille d'accueil Genève les nourrissons trinquent ! » . In *Le Courrier*, 28 février 2006. Genève.
- BERGER Maurice (2002). « L'utilité des critères de placements » . In : *Oasis magazine*.
- BIAUSSER Evelyne (2008). « Créer de la compétence collective par la dialogique ». Contribution à la conférence pour des travailleurs sociaux associatifs et institutionnels à Nice : « Secret partagé et travail en partenariat ». Disponible sur internet à l'adresse : http://www.biausser.fr/html/200807_competence_dialogique.html.
- BOISSON Marine (2007). « Des pères et des mères 'plus responsables', une réponse à la délinquance des mineurs ? Une perspective internationale ». In : *La Note de Veille* N° 63. Paris : Centre d'analyse stratégique.

- BOISSON Marine (2007). « Quelles politiques d'accompagnement des parents pour le bien-être de leurs enfants ? Une perspective internationale ». In : *La Note de Veille* N° 85. Paris : Centre d'analyse stratégique.
- BONTE Marie-Christine & COHEN-SCALI Valérie (1999). « Institutions et familles d'accueil : la professionnalité des acteurs du placement en question », in *Revue française des affaires sociales*, janvier-mars.
- CHOUCHENA Olivier (1993). « Accueil familial thérapeutique ». In : *Psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent*. Ferrari P., Epelbaum C. (Eds). Paris : Flammarion, coll. Médecine-Sciences.
- DAVARIS Sophie (2008). « L'hôpital enferme un patient. Il est désavoué par le Tribunal fédéral ». *Tribune de Genève*, du 18-6-2008.
- DELANNOY L. (2006). « Justice des mineurs délinquants en Europe : à défis similaires, diversité de réponses nationales ». *La Note de Veille* N° 26. Paris : Centre d'analyse stratégique.
- FOCAS Catherine (2008). « Justice et école au secours des jeunes délinquants ». *Tribune de Genève*, du 18-6-2008.
- GANI Cynthia (2008). « Genève impose des éducateurs aux parents dépassés ». *Le Temps*, du 18-6-2008.
- HURET Marie (2006). « Séparer n'est pas protéger ». In : *L'Express*, 6 avril 2006. Paris.
- LIBOIS, J. & LOSER, F. (2002). « Les pratiques des travailleurs sociaux dans l'intervention en réseau secondaire : étude sur des situations de crise dans le domaine de la petite enfance », in : *Histoire d'Eve*, n°3. Genève : Université de Genève.
- MARC Clara (2008). « Des éducateurs aideront les jeunes délinquants ». *Le Courrier*, du 18-6-2008.
- QUELOZ Nicolas (2005). « Présentation de la nouvelle loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs ». In: *Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege*, 1-30. Bâle.
- VIREDAZ Baptiste (2005). « La loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs ou l'émergence d'outil pertinent face à la délinquance grave des adolescents de 15-17 ans ». In : *Jusletter*.
- ZOELLIG Marc-Roland (2008). « Fribourg, champion suisse de la médiation pénale pour mineurs ». *La Liberté*, du 15-5-2008.

Rapports & documents

- Commission d'évaluation des politiques publiques, CEPP (2004). *Evaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance – sur mandat de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil*. Genève.
- Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (2007). *Jeune et pauvre : un tabou à briser – Prévenir et combattre la pauvreté des enfants et des jeunes*. Berne.
- Conférence latine des chefs de départements de justice et police, CLDJP : « Le Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands entre en vigueur le 1er janvier 2007 ». *Communiqué de presse*.
- Conférence latine des chefs de départements de justice et police, CLDJP. *Concordat sur l'exécution de la détention pénale des personnes mineures des cantons romands*.
- De LATRÉMOILLE P., GAMPER M., HUBER B. & MATTHEY-DORET D. (2006). *Manuel du CODAP – stratégies d'action pour les droits fondamentaux*. Genève : CODAP.
- DETRAUX Jean-Jacques, DI DUCA Marco et al. (2003). *Analyse des besoins et orientation des élèves vers l'enseignement spécial : état des lieux, propositions méthodologiques*. Recherche N° 87/01. Bruxelles : Université Libre, CEFES.

- Direction générale de l'Office de la jeunesse, DGOJ (2006). *Inventaire des problématiques abordées par la Commission de l'éducation spécialisée durant la législature 2002-2006*. Genève.
- Direction générale de l'Office de la jeunesse, DGOJ (2007). *Répartition des compétences et des obligations entre les services placeurs et les institutions genevoises d'éducation spécialisée*. Rapport du groupe de travail *ad hoc*. Genève.
- DUMARET A. C. & RUFFIN D. (1999). *Bilan socio-scolaire et prise en charge des jeunes en placement familial – Comportements et perceptions des adultes*. Rapport final. Lyon : SLEA.
- DUMARET A. C. & RUFFIN D. (1999). *Bilan socio-scolaire et prise en charge des jeunes en placement familial – Comportements et perceptions des adultes*. Rapport final. Paris : CERMES.
- Évaluation des lieux de placement, ELP (2007). *Accueil et placement familial. Devenir famille d'accueil*. Genève : OJ, DIP.
- EVALUANDA (2002). *Action sociale d'urgence*. Rapport final (28.10.2002). Genève.
- EVALUANDA (2005). *Unité Mobile d'Urgences Sociales (UMUS)*. Evaluation phase I. Genève.
- Groupe de travail Enfance maltraitée en Suisse (1992). *Enfance maltraitée en Suisse*. Rapport final présenté au chef du Département fédéral de l'Intérieur. Berne : Office central des imprimés.
- HOLLENWEGER Judith & ROSENBERG Sonja (2005). *L'enseignement spécialisé dans le canton de Genève – Description, analyse, recommandations*.
- Informations sociales (2007). *L'enfant dans le système administratif et judiciaire*. Paris : Cnaf, n° 140.
- LEMIEUX Denise, CHARBONNEAU Johanne & COMEAU Michelle (2005). *La parentalité dans les organismes communautaires – Famille*. Rapport final. Montréal : INRS.
- LEONE, L. (2006). *Itinéraire des bébés placés. Réflexion autour des nouveau-nés séparés de leurs parents dès la naissance pour des raisons de sécurité*. Genève : IES/ESTES.
- MAYOR Nadia et al. (2007). *Dossier de réflexion et d'action...pour favoriser l'intégration dans les centres*. Genève : FASe.
- MERENS D. & KOSMALA E. (2002). *Etat des lieux sur les dispositifs de première formation professionnelle des jeunes des établissements girondins d'Éducation Spéciale (Accueillant des jeunes de plus de 14 ans)*. Bordeaux : CREAHI Aquitaine.
- MONOT Claude-Olivier et al. (2003). *Politique de la petite enfance à Lausanne. Etat des lieux et projets à réaliser pour les années 2003 à 2006*. Rapport-préavis N° 2003/23. Lausanne.
- Observatoire national de l'enfance en danger, ONED (2007). *Troisième rapport annuel au Parlement et au Gouvernement de l'Observatoire national de l'enfance en danger*. Paris.
- Office de la jeunesse (2003). *Prise en charge et hébergement petite enfance en difficulté : étude des besoins en placement pour les 0- 4 ans - 2002*. Rapport final ELP et SAI. Genève.
- Office de la jeunesse (2005). *Groupe de travail « coordination offre-demande des placements socio-éducatifs »*. *Situation au 20 décembre 2004*. Genève.
- Office cantonal de la statistique, OCSTAT (2007). *La santé en chiffres. Recueil de statistiques socio-sanitaires pour le canton de Genève*. Genève.
- Office fédéral des assurances sociales, OFAS (2005). « Violence envers les enfants – Concept pour une prévention globale ». *Famille & Société*, hors série du bulletin Questions familiales. Berne.
- Secrétariat aux institutions, SAI (1995). *Plate-forme des besoins des services placeurs*. Rapport sur l'étude qualitative auprès des services de l'Office de la Jeunesse et du Tribunal de la Jeunesse. Genève.
- Secrétariat aux institutions, SAI (1997). *Plate-forme des besoins des services placeurs. Besoins en placement, résultats 1996*. Rapport sur l'étude qualitative auprès des services de l'Office de la Jeunesse et du Tribunal de la Jeunesse. Genève.

- Secrétariat aux institutions, SAI (2003). *Plate-forme des services placeurs*. Rapport recension des refus en 2001. Genève.
- Secrétariat aux institutions, SAI (2007). *Planification 2003-2006 – Rapport dans le cadre du réexamen de reconnaissance des institutions genevoises d'éducation spécialisée*. Genève.
- Secrétariat général du Département de l'instruction publique, DIP-SG (2007). *Aide à l'insertion des jeunes gens en rupture de formation. Action publique concertée*. Rapport au Conseil d'Etat. Genève.
- Service de protection de la jeunesse, Évaluation des lieux de placements & Secrétariat aux institutions, SPJ, ELP & SAI (2002). *Prise en charge et hébergement petite enfance en difficulté : étude des besoins en placement pour les 0-4 ans du 1^{er} janvier au 31 décembre 2002*. Rapport final, juin 2003. Genève.
- Service de protection de la jeunesse, SPJ-VD (2006). *Politique socio-éducative cantonale en matière de protection des mineurs*. Adopté par la cheffe du DFJ le 28 août 2006. Département formation et jeunesse. Vaud.
- Service de protection de la jeunesse, SPJ-VD (2006). *Recommandations de l'UPPEC au chef de service sur la base de l'état des travaux réalisés à ce jour. Annexe 1*. Département de la formation et de la jeunesse. Vaud.
- STETTLER M. (2004). *La politique de protection des enfants victimes de maltraitance – Évaluation législative*. Rapport à l'intention de la CEPP dans le cadre de l'évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance.
- TABIN Jean-Pierre et al. (2006). *Évaluation de l'action éducative en milieu ouvert dans le canton de Vaud - Rapport final de recherche*. Lausanne : École d'Études sociales et pédagogiques.
- TROUTOT Pierre-Yves (2005). *Le Service du Tuteur général hier, aujourd'hui... et demain ? constats et perspectives*. Rapport de synthèse à la demande de Charles Beer Conseiller d'Etat, OJ, mai 2005. Genève.
- VANDEL Lionel (2005). *Utopie d'occase – La médiation comme référentiel au travail social de proximité*. Mémoire. Sion : Institut Universitaire Kurt Bösch.
- WIDMER Thomas, LANDERT Charles & BACHMANN Nicole (2000). *Standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (Standards SEVAL)*.
- ZATTI Kathrin Barbara (2005). *Le placement d'enfants en Suisse. Analyse, développement de la qualité et professionnalisation*. Rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral de la justice.
- ZERMATTEN Jean (2004). *La loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs – droit pénal des mineurs ou DPMin*. Working report. Sion : IDE.

Annexes

- 1. Abréviations et définitions**
- 2. Mandat du secrétaire général du DIP**
- 3. Extraits du plan de projet - Éducation spécialisée (SRED-18/011/2008)**
- 4. Lois et règlements**
- 5. Conséquences de l'introduction du nouveau droit pénal des mineurs**
- 6. Motions parlementaires**
- 7. Statistiques - Office de la jeunesse**
- 8. Statistiques de la délinquance juvénile en Suisse**
- 9. Nomenclatures du placement**
- 10. Classification des institutions d'éducation spécialisée et de leurs prestations
- Canton de Vaud**
- 11. Critères d'évaluation : vue synoptique**
- 12. Liste des acteurs interviewés**
- 13. Commission de l'éducation spécialisée - Groupe de travail « Observatoire des
placements »**
- 14. Questionnaire de l'enquête : réponses dans l'ensemble et par groupe**
- 15. Commentaires et développements**
- 16. Communiqués de presse**
- 17. Recommandations dans des rapports antérieurs**

