

Date de dépôt: 14 octobre 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission de contrôle de gestion concernant la maltraitance des enfants

Rapport de M^{me} Véronique Pürro

Mesdames et
Messieurs les députés,

C'est un article paru dans la *Tribune de Genève*, au printemps 2001, concernant la situation d'une enfant maltraitée et mettant en lumière des problèmes de prise en charge par certains services de l'Etat, qui a incité la Commission de contrôle de gestion (ci-après CCG) à s'intéresser à cette question.

Depuis lors, le sujet complexe de la maltraitance a fait l'objet de plusieurs discussions au sein de la commission et de la mise sur pied d'une sous-commission chargée d'examiner comment poursuivre les travaux.

Un rapport de la Commission de contrôle de gestion concernant l'Office de la jeunesse (RD 480) a par la suite été déposé le 26 mars 2003 par M^{me} Jeannine de Haller. Ce rapport a été renvoyé au Conseil d'Etat le 13 juin 2003 avec notamment six recommandations à l'intention de celui-ci. Dans le même temps, il a alors été décidé par la commission de charger la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après CEPP) d'évaluer l'Office de la jeunesse et la politique de la protection de la jeunesse au sens large du terme.

Le mandat confié à la CEPP résidait dans l'évaluation du fonctionnement du dispositif de protection de l'enfance dans le domaine de la maltraitance des enfants de 0 à 15 ans. De nombreux acteurs, tant du secteur public que

parapublic, associatif ou privé, interviennent au sein d'un dispositif plus ou moins formalisé. La CCG souhaitait savoir comment les interventions de ceux-ci s'articulaient et quels en étaient les résultats.

Pour répondre aux interrogations de la CCG, la CEPP a identifié et posé cinq questions d'évaluation :

- Comment les rôles et missions de chacun des acteurs sont-ils définis ?
- Comment cette définition des rôles et missions concourt-elle à la mise en œuvre des pratiques de protection de l'enfance maltraitée ?
- Quel est le dispositif de détection, signalement et dénonciation des cas de maltraitance (avérés ou suspectés) au préscolaire, au primaire et au secondaire inférieur ?
- Quelle est l'organisation de la prise en charge, au préscolaire, au primaire et au secondaire inférieur ?
- Les interventions des différents acteurs sont-elles coordonnées et contribuent-elles à un suivi effectif de situations ?

La recherche menée par la CEPP sur la base de ces questions lui ont alors permis de formuler 13 recommandations s'articulant sur quatre axes : l'élaboration d'une politique commune d'intervention, l'amélioration du dispositif existant, l'évolution des problèmes sociaux et des besoins et enfin l'inscription de la lutte contre la maltraitance dans les bases légales.

Par ailleurs, et en complément à l'étude de la CEPP, un autre mandat a été élaboré à l'attention du département de sociologie de la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Genève.

Le mandat donné au Département de sociologie peut se comprendre comme le souhait de la commission d'avoir en complément des questions posées une analyse sociologique des transformations du rapport social à l'enfance dans le canton de Genève depuis 1990.

Il convient de relever le caractère novateur de la démarche de la CCG qui a mandaté, sur son budget, une équipe de sociologues pour compléter une évaluation des politiques publiques. Celle-ci a, dans le même temps, permis de répondre aux interrogations premières de la CCG, ainsi qu'aux besoins du département concerné. Elle a également permis la promotion d'une réflexion scientifique complète sur le sujet de la maltraitance dans le canton de Genève.

Cette recherche sociologique a permis, dans un premier temps, d'expliquer le processus de construction d'une « *évidence morale* » – comme le qualifient les sociologues – autour de la nécessité de lutter contre la maltraitance. Cette étude a également cherché à mettre en exergue la manière

dont le consensus moral fait place – au niveau du dépistage et de la prise en charge institutionnels de ce problème – à des pratiques d'encadrement caractérisées par des incertitudes et/ou des hésitations. Troisièmement, l'étude a permis de démontrer que derrière la régulation institutionnelle du phénomène de maltraitance se jouait une mise en place d'un nouveau modèle éducatif qui n'est pas neutre socialement, ni culturellement. Quatrièmement, l'équipe de recherche a montré les difficultés que les acteurs institutionnels en charge de la problématique de la maltraitance devaient affronter dans leur pratique quotidienne. Dans la partie finale du travail, une série de réflexions ont été énoncées par l'équipe de recherche.

C'est en décembre 2004 que la CEPP a déposé son rapport sur l'évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance. M^{me} Bardin Arigoni, présidente de la CEPP, ainsi que l'équipe de recherche, ont été auditionnées par la commission le 31 janvier 2005 afin qu'elles puissent présenter leurs conclusions et leurs recommandations.

Parallèlement à cette démarche, le département de sociologie a effectué la recherche susmentionnée complétant ainsi l'étude de la CEPP. C'est en avril 2005 que le département de sociologique a déposé son analyse. Celle-ci a été présentée par l'équipe de recherche le 9 mai et le 13 juin 2005.

M. Beer, conseiller d'Etat, ainsi que MM. Heyer et Montfort, respectivement directeur et directeur adjoint de l'Office de la jeunesse, ont été entendus deux fois par la CCG, le 12 septembre et le 3 octobre 2005, et ont ainsi pu informer la commission de l'état des développements envisagés¹.

Au vu de ce qui précède, la Commission de contrôle de gestion, à l'unanimité, vous prie de renvoyer ce rapport au Conseil d'Etat ainsi que les deux études susmentionnés (accessible à l'adresse Internet suivante : <http://www.geneve.ch/grandconseil/publications/communique.asp>), afin qu'il prenne position sur les suites qu'il entend donner à ceux-ci et transmette au Grand Conseil, dans les meilleurs délais, un catalogue de mesures et un calendrier d'action y relatifs.

¹ Voir tableau en annexe.

Note à l'intention de : Monsieur Charles BEER, président du DIP
De : DGOJ

Concerne : Rapport CEPP sur la maltraitance

CEPP, Evaluation du dispositif de protection de l'enfance dans le domaine de la maltraitance des enfants de 0-15 ans, décembre 2004

Principaux constats CEPP	Recommandations CEPP	Avis DGOJ	Mesures existantes	Mesures à l'étude
<ul style="list-style-type: none"> absence de cohérence d'ensemble pas d'organe de pilotage efficace pas de politique générale interdépartementale absence de conditions-cadres pour l'intervention 	<p>1. <u>Désigner un organe de pilotage</u></p> <p>(proposition de créer une commission mixte qui aurait la charge de piloter le dispositif de protection de l'enfance maltraitée)</p>	<ul style="list-style-type: none"> oui pour une politique commune à l'Etat de GE le pilotage du dispositif devrait être placé sous la responsabilité de la DGOJ la commission proposée devrait être formellement insituée et pouvoir jouer pleinement sa fonction de commission consultative 	<ul style="list-style-type: none"> une commission existe déjà (CCVM) mais n'a pas de base légale l'organisation interne à l'OJ est plus efficace que ne le prétend le rapport la lutte contre la maltraitance s'inscrit dans la politique générale de protection de l'enfance et de la jeunesse 	<ul style="list-style-type: none"> renforcer la DGOJ pour lui permettre de conduire de manière active les réformes souhaitées (recommandations 2 à 5) donner à la CCVM une base légale (inscription dans la nouvelle loi sur l'OJ) avec une représentation interdépartementale comme déjà actuellement
<ul style="list-style-type: none"> les définitions opérationnelles de la maltraitance sont aussi multiples que les acteurs et professions concernés absence d'outils communs absence de statistiques compatibles 	<p>2. <u>Créer des références et des outils communs</u> (pour la détection, le signalement, la dénonciation, la prise en charge, la coordination et l'évaluation des interventions)</p>	<ul style="list-style-type: none"> une action active et volontaire de mise en compatibilité des différentes définitions, procédures et protocoles déjà existants est indispensable il faut travailler avec les différents services (SSJ/SMP) et partenaires (HUG) sur une grille commune d'évaluation/observation afin de mettre sur pied des seuils communs d'intervention Unifier les pratiques concernant les signalements au Tribunal Tutélaire ou PG 	<ul style="list-style-type: none"> il existe déjà bcp de protocoles à l'intérieur de l'OJ et du DIP, et en relation avec d'autres instances, qu'il s'agit de rendre compatibles et d'harmoniser. Ces derniers sont remis à jour régulièrement la CCVM a déjà entrepris un travail de coordination dans ce sens 	<ul style="list-style-type: none"> remanier les directives et protocoles déjà existant à l'intérieur et avec les partenaires extérieurs de l'OJ et leur donner une cohérence clarifier les définitions de la maltraitance en lien avec un instrument de recueil statistique (observatoire de la maltraitance)

Principaux constats CEPP	Recommandations GEPP	Avis DGOJ	Mesures existantes	Mesures à l'étude
<ul style="list-style-type: none"> les autorités et les institutions ne connaissent pas les résultats et les effets concrets des mesures prises impossibilité de capitaliser les expériences et d'ajuster les pratiques 	<p>3. Evaluer l'utilité des mesures prises et leurs effets sur les enfants et leurs familles</p>	<ul style="list-style-type: none"> il apparaît judicieux que ce travail d'évaluation de l'action et de ses résultats fasse explicitement partie de la mission des services concernés. 		<ul style="list-style-type: none"> établir des outils d'évaluation des actions entreprises (juridiques, médicales, psycho-thérapeutiques, sociales) solliciter les compétences et l'appui du SPRED
<ul style="list-style-type: none"> les différents professionnels de terrain n'ont pas la possibilité de confronter leurs impressions avec des spécialistes de la maltraitance 	<p>4. Mettre sur pied un groupe de référence pluridisciplinaire externe</p>	<ul style="list-style-type: none"> très bonne idée, important que les professionnels puissent soumettre des cas à des spécialistes et recevoir des conseils 	<p>Il existe actuellement déjà plusieurs groupes ou personnes ressource auxquels les professionnels peuvent recourir pour évaluer une situation (cellule maltraitance SMP, groupe de protection de l'enfant des HUG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> s'inspirer de ce qui a été mis en place, avec succès, dans le canton de Vaud, soit créer plusieurs groupes de référence auxquels les professionnels confrontés à une situation peuvent s'adresser pour évaluer le cas
<ul style="list-style-type: none"> le succès du dispositif de protection implique un travail associant les multiples intervenants 	<p>5. Favoriser un processus participatif</p>	<ul style="list-style-type: none"> La CCVM existe et a la capacité de fédérer si elle est formellement désignée pour cela par une base légale 		<ul style="list-style-type: none"> instaurer de véritables collaborations entre des services rattachés à des DG ou à des départements différents : DASS, DIP et DJPS.
<ul style="list-style-type: none"> la filière HUG et pédiatres privés est mal intégrée dans le système de protection de l'enfant problèmes au niveau des signalements à l'autorité tutélaire et de l'application du secret professionnel (art. 358 ter CPS) 	<p>6. Intégrer la filière santé dans le dispositif institutionnel (HUG, pédiatres privés)</p>	<ul style="list-style-type: none"> il est essentiel que la DGOJ puisse prendre des mesures pour intégrer les HUG et les professionnels de la santé dans le dispositif la question des tensions autour du devoir de signaler et du secret professionnel est à aborder de front 	<ul style="list-style-type: none"> il existe déjà des collaborations SSJ-HUG, mais doivent être redéfinies et améliorées le GPE (groupe de protection de l'enfant - HUG/pédiatrie) joue actuellement un rôle important et il doit être défini avec précision. 	<ul style="list-style-type: none"> préciser les compétences et responsabilités des uns et des autres donner un statut formel et des ressources au GPE dans le cadre des HUG sensibiliser les professionnels de la santé et faire appliquer les dispositions légales de protection de l'enfant

Principaux constats CEPP	Recommandations CEPP	Avis DGOJ	Mesures existantes	Mesures à l'étude
<ul style="list-style-type: none"> les échanges d'informations entre les professionnels impliqués et la communication entre les services concernés ne sont pas toujours adéquats 	<p>7- Améliorer la transmission des informations (entre les professionnels et les services concernés et au bénéfice de l'enfant)</p>	<ul style="list-style-type: none"> très important si l'on veut améliorer le dispositif 	<ul style="list-style-type: none"> l'art. 7 al. 2 et 3. de la loi sur l'OUJ va dans ce sens. 	<ul style="list-style-type: none"> la DGOJ va établir une directive générale afin de préciser ou rappeler les règles légales applicables à tous les collaborateurs de l'OUJ concernant les secrets professionnels et de fonction pour favoriser les possibilités d'échanges d'information
<ul style="list-style-type: none"> la prise en charge actuelle des enfants/situations est parfois mal coordonnée au niveau du suivi individuel 	<p>8 Garantir le suivi (de la situation prise en charge par un répondant unique pour l'enfant et une collaboration en réseau)</p>	<ul style="list-style-type: none"> il est essentiel d'éviter les ruptures dans les prises en charge lorsqu'une situation passe d'une instance à l'autre, ce qui est préjudiciable pour les enfants concernés 	<p>Il existe à la PDJ une méthode d'enregistrement systématique d'information des demandes (inscription sur ordinateur des données du type « provenance de la demande, dossier déjà connu ou pas, type de maltraitance, avérée, soupçonnée ou pas etc. »</p>	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la coordination entre les différents acteurs du réseau prenant un cas de maltraitance en étudiant la question de désigner un répondant unique pour l'enfant garant du suivi.
<ul style="list-style-type: none"> l'offre de places en foyers pour enfants et adolescents n'est pas coordonnée. manque de places pour les tout-petits et en urgence et de foyers d'accueil parents-enfants 	<p>9: Développer une offre coordonnée et adaptée de places en institutions d'hébergement</p>	<p>Cette question est abordée dans le cadre de la Commission de l'éducation spécialisée pilotée par la DGOJ.</p> <p>Le Conseil d'Etat y a provisoirement répondu dans son rapport au Grand Conseil du 12 janvier 2005 relatif à la motion 1595 concernant les institutions éducatives genevoises en danger. (M 1595-A) La DGOJ va veiller à ce que les lieux de placement d'urgence pour tout-petits soient dotés de places en suffisance et améliorer le recensement concernant les places disponibles en foyers pour faciliter le travail des services placeurs</p>	<p>le SSJ est en train de mettre en place des protocoles dans le secteur des institutions de la petite enfance et des écoles privées</p> <ul style="list-style-type: none"> la ligne "police" existe pour les urgences pour le reste la mise en place des mesures proposées nécessiterait des moyens supplémentaires (postes d'infirmières pour écoles privées) 	<ul style="list-style-type: none"> examiner l'opportunité de mesures d'information et d'un numéro d'appel grand public
<ul style="list-style-type: none"> le dispositif de détection devrait être étendu ou amélioré dans le secteur de la petite enfance et des écoles privées, mais aussi médecins privés, FSASD, etc. 	<p>10: Améliorer les possibilités de détection</p>			

Principaux constats CEPP	Recommandations CEPP	Avis DGOJ	Mesures existantes	Mesures à l'étude
<ul style="list-style-type: none"> le suivi et l'accompagnement des familles défaillantes ne sont pas assez développés comparativement au suivi de l'enfant 	<p>11. Développer l'action auprès des familles maltraitantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> il serait en effet important de développer des mesures de soutien à la parentalité en parallèle aux mesures d'appui éducatif au bénéfice des enfants et/ou aux sanctions judiciaires envers les parents défaillants ce qui implique des moyens nouveaux et de nouvelles conceptions de la prise en charge socio-éducative 	<ul style="list-style-type: none"> cette question est examinée par la DGOJ en relation avec la réflexion que mène la Commission cantonale de la famille sur le thème du soutien à la parentalité (renforcement des compétences parentales) en lien avec la réflexion conduite par la Commission de l'éducation spécialisée sur l'appui éducatif en milieu ouvert (AEMO) et le soutien à la parentalité 	<ul style="list-style-type: none"> développer les lieux d'accueil et de prise en charge parent-enfant ou mère-enfant (actuellement subventionnés par le DASS) et les intégrer dans le dispositif des institutions d'éducation spécialisée (IGES) promouvoir le soutien à la parentalité comme action complémentaire au seul déplacement d'enfants
<ul style="list-style-type: none"> constat unanime d'une augmentation des situations de carences éducatives et de négligences parentales 	<p>12. Elaborer une politique de prévention de la maltraitance</p>	<ul style="list-style-type: none"> la prévention doit être envisagée dans le cadre de l'élaboration de la politique globale de la protection des enfants et de lutte contre la maltraitance 	<ul style="list-style-type: none"> les infirmités scolaires sont de plus en plus confrontées à des situations d'enfants en risque qu'elles ne peuvent pas assumer entièrement... 	<ul style="list-style-type: none"> à inscrire dans l'élaboration d'une politique globale préoccupation à partager avec la Commission cantonale de la famille
<ul style="list-style-type: none"> la loi sur l'OJ est lacunaire on manque d'une loi-cadre pour faciliter l'action transdépartementale et intégrer les partenaires publics et privés 	<p>13. Inscrire la lutte contre la maltraitance dans les bases légales</p>	<ul style="list-style-type: none"> la nouvelle loi sur l'OJ et son règlement d'application permettront de préciser la mission des services en relation avec la maltraitance 		<ul style="list-style-type: none"> réaction dans l'année de la nouvelle loi sur l'OJ intégrant tous les éléments concernant la lutte contre la maltraitance y compris la coordination interdépartementale