

Date de dépôt: 13 janvier 2005

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la motion de M^mes et M. Ariane Wisard-
Blum, Christian Brunier, Salika Wenger, Sylvia Leuenberger et
Marie-Louise Thorel concernant les institutions éducatives
genevoises en danger**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 11 juin 2004, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*Le Grand Conseil de la République et canton de Genève,
considérant :*

- que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) va diminuer sa contribution aux frais de placement des mineurs accueillis dans les institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE) ;*
- que l'Office fédéral de la justice (OFJ) a édicté, en janvier 2004, de nouvelles directives imposant aux institutions genevoises l'ouverture des foyers 24h/24h, 7 jours par semaine, toute l'année, cela pour janvier 2005 ;*
- que 13 institutions du canton de Genève n'ont pas la garantie de recevoir la reconnaissance fédérale, ce qui signifie qu'elles perdront la subvention fédérale (30% de la masse salariale) ;*
- que la fermeture de foyers impliquerait une grande difficulté à exécuter les mandats de placement de l'autorité judiciaire civile (Tribunal tutélaire) ou pénale (Tribunal de la jeunesse),*

invite le Conseil d'Etat à :

- évaluer les conséquences des décisions édictées par l'OFJ et l'OFAS, entraînant un désengagement financier de la Confédération, et faire rapport au Grand Conseil ;*
- intervenir auprès des Autorités fédérales pour manifester l'opposition du canton de Genève à ces décisions ;*
- trouver des alternatives de prise en charge pour faire face à la pénurie de places d'accueil ;*
- encourager la collaboration entre les services placeurs et les structures d'accueil ;*
- développer des collaborations avec les institutions intercantionales.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat partage l'avis exprimé par les motionnaires lorsqu'ils déclarent que les institutions d'éducation pour enfants et adolescents répondent à un besoin essentiel et que l'Etat doit se préoccuper de leur avenir. La prise en charge de la jeunesse en difficulté familiale ou sociale est, et doit, rester une priorité.

Comme le prévoit la loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes (J 6 35) du 16 juin 1994, l'Etat doit, en effet, favoriser le développement des établissements et des structures qui répondent à des besoins socio-éducatifs de mineurs et jeunes adultes en difficulté et qui collaborent avec les services officiels de placement d'enfants.

La réponse du Conseil d'Etat porte sur les institutions subventionnées au titre de la J 6 35 et regroupées dans l'AGOER (Association genevoise des organismes d'éducation et de réinsertion).

Conséquences des nouvelles exigences de l'Office fédéral de la justice et mesures prises par le Conseil d'Etat

Dès le 1^{er} janvier 2005, le programme d'allègement budgétaire de la Confédération (PAB 03) aura des incidences directes sur les subventions versées par l'Office fédéral de la justice aux institutions d'éducation. En particulier, les institutions qui ne seront pas en mesure d'offrir une prise en charge appropriée durant toute l'année (ouverture 7 jours sur 7, avec au maximum 14 jours de fermeture durant la période des vacances) ne recevront plus de subventions d'exploitation. L'article 3, alinéa 1, de l'Ordonnance sur

les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et mesures a été modifié dans ce sens le 5 mars 2004.

A Genève, 24 institutions d'éducation (ce qui représente environ 340 places) sont actuellement subventionnées par l'Office fédéral de la justice. Parmi celles-ci, 6 remplissent déjà les nouvelles exigences fédérales et 16 doivent étendre leurs horaires d'ouverture pour conserver la reconnaissance de l'OFJ et les 4,5 millions de F de subventions fédérales qui y sont associés.

En date du 12 novembre 2004, au terme d'un examen attentif des taux d'encadrement à l'intérieur de chaque institution, conduit par la direction générale de l'office de la jeunesse en concertation avec les organismes employeurs, 16 des 18 institutions concernées par ces exigences se sont déclarées prêtes à s'adapter aux nouvelles exigences fédérales dans la mesure où l'encadrement éducatif pouvait être augmenté en conséquence.

Cette adaptation de l'encadrement éducatif aux nouvelles exigences fédérales représente 24,6 postes nouveaux dont 2,1 pour l'école-internat de Boveau qui est rattachée à la direction de l'enseignement primaire du Département de l'instruction publique.

Parallèlement, deux institutions (Ecole protestante d'altitude de Saint-Cergue et foyer Pierre-Grise rattaché à l'Hospice général), n'atteignent pas le tiers requis de clientèle reconnue par la LPPM¹ et, au vu de la nécessité de continuer à accueillir des enfants dont l'âge se situe en dessous du seuil requis par l'OFJ pour l'octroi de subsides, verront leur reconnaissance révoquée. Elles ne pourront donc plus bénéficier de la subvention fédérale dès le 1^{er} janvier 2005. Il s'agit là d'un transfert de charges de 358 450 F qui devra être assumé par le canton.

Afin d'éviter que le désengagement financier de la Confédération, à travers les nouvelles exigences de l'Office fédéral de la justice, ne puisse entraîner une détérioration de la situation du placement des enfants dans le canton de Genève, le Conseil d'Etat a inscrit la somme de 2,6 millions de F au budget 2005 (ligne budgétaire 365.99) ; cette somme devant servir à financer l'adaptation de l'encadrement éducatif aux nouvelles exigences et à compenser en particulier la perte des 358 450 F de subventions fédérales.

Les craintes des organismes de l'AGOER de devoir fermer certaines de leurs institutions sont donc vaines, dans la mesure où le budget 2005 a pris en compte les effets financiers de l'adaptation demandée par l'OFJ. Les institutions devraient ainsi pouvoir poursuivre pleinement leur mission avec,

¹ LPPM : loi fédérale sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures.

il faut le souligner, un surplus de prestations correspondant à l'extension de l'ouverture horaire annuelle qui découle de l'application des nouvelles exigences.

Conséquences des décisions édictées par l'OFAS sur les institutions genevoises d'éducation spécialisée

Parmi les institutions genevoises d'éducation spécialisée regroupées dans l'AGOER, cinq sont concernées par la diminution des subventions de l'OFAS (diminution de la subvention du 2^e échelon) : il s'agit des trois externats pédaogo-thérapeutiques de l'ASTURAL (Horizon, Arc en Ciel et Le Lignon), du foyer de Pierre-Grise géré par l'Hospice général et de l'Ecole protestante d'altitude de Saint-Cergue). La baisse de la subvention s'élèvera dès 2005 à environ 290 000 F, somme qui sera couverte par la ligne budgétaire 365.99 inscrite au budget 2005.

Manque de places dans les établissements pour enfants et adolescents

Depuis quelques années, les services placeurs et les directions des établissements pour enfants et adolescents s'inquiètent d'un manque de places dans les institutions d'éducation spécialisée, et plus particulièrement dans les foyers d'accueil d'urgence. Perçu de manière plus ou moins forte selon les périodes, ce manque de places n'a toutefois pas pu être quantifié de manière précise.

Depuis le début de l'année 2004, le taux de disponibilité mensuel moyen est de 6% (soit 11 places sur 174) dans les foyers d'enfants, de 9% (10 places sur 112) dans les foyers d'adolescents et de 26% (10 places sur 38) dans les foyers d'accueil en urgence.

Dans les faits, deux facteurs agissent sur le recours aux placements institutionnels et le sentiment de pénurie qui en découle : d'une part la surcharge des travailleurs sociaux des services placeurs qui vivent toujours plus mal les contraintes liées à la recherche de solution de garde et à la négociation des admissions avec les foyers et les familles ; d'autre part la transformation des problématiques éducatives et des caractéristiques des enfants et adolescents pour lesquels un placement est souhaité, ce qui rend toujours plus difficile la recherche de solutions adéquates.

Dans les institutions, les éducateurs sont confrontés à des situations nouvelles et hétérogènes qui rendent la prise en charge éducative plus complexe. D'une part les placements pour troubles du comportement sont de plus en plus nombreux, d'autre part il apparaît que des réponses

complémentaires au placement en institution devraient pouvoir être étudiées et expérimentées.

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 urgent 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.

Collaboration entre les services placeurs et les établissements pour enfants et adolescents

La collaboration entre les services placeurs et les foyers d'enfants et d'adolescents est actuellement assurée de manière formelle dans le cadre de la Commission de l'éducation spécialisée, qui dépend administrativement de l'office de la jeunesse, et de manière plus informelle à travers les relations régulières qui s'établissent au quotidien entre les services placeurs et les institutions d'éducation.

Cette commission, qui réunit entre autres des représentants des départements concernés (Instruction publique, Action sociale et santé, Justice, police et sécurité), des services placeurs de l'office de la jeunesse, du Tribunal de la jeunesse et du Tribunal tutélaire, de l'autorité de surveillance en matière de placement de mineurs, des employeurs et directeurs d'institutions d'enfants et du personnel éducatif, a pour rôle de participer à l'élaboration de la politique de l'éducation spécialisée et est amenée à émettre des préavis à l'intention des départements concernés, à évaluer les besoins en placement et les prestations offertes par le dispositif institutionnel

du canton et à favoriser la communication et la coordination entre les structures concernées, publiques et privées.

Au niveau plus concret, un outil informatique visant à informer en ligne sur les places disponibles dans les foyers est en train d'être élaboré par les partenaires concernés de manière à faciliter le travail au quotidien des services placeurs. Cette démarche devrait s'inscrire dans un dispositif d'observation et d'analyse de la demande, prenant en compte les difficultés auxquelles sont confrontés les services placeurs, les familles, les enfants et les foyers d'accueil, de manière à permettre l'élaboration de nouvelles propositions d'action dans le cadre d'une planification concertée du secteur de l'assistance éducative.

Le Conseil d'Etat tient aussi à relever que les travailleurs sociaux des services placeurs (en particulier service de protection de la jeunesse et service du tuteur général) doivent faire face à une surcharge de situations à accompagner et, de ce fait, ne disposent plus du temps nécessaire pour agir sur la dynamique du placement et faire coïncider, comme il conviendrait, les besoins des enfants et les particularités pédagogiques de chaque foyer d'accueil. Ce que ressentent toujours plus négativement les responsables des foyers d'éducation.

Développer des collaborations avec les institutions intercantionales

Le canton de Genève est signataire de la Convention intercantonale relative à la couverture des frais entraînés par l'accueil dans des institutions spécialisées d'enfants, d'adolescents et d'adultes placés hors de leur canton de domicile. Dans ce cadre, nos services placeurs confient entre 50 et 70 mineurs à des institutions situées hors du canton, soit parce qu'il s'agit de recourir à des ressources spécifiques qui n'existent pas dans le canton, soit pour pallier l'absence momentanée de solutions locales. En retour, nos institutions accueillent entre 60 et 80 mineurs provenant d'autres cantons.

Par ailleurs, nous sommes représentés dans la Commission intercantonale de coordination de la Suisse occidentale qui réunit l'ensemble des délégués des cantons signataires.

Enfin, le Conseil d'Etat tient à relever qu'à réitérées reprises il s'est élevé contre les décisions fédérales visant à des reports de charges survenus dans le domaine des prestations sociales et particulièrement dans le domaine du handicap.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Martine Brunschwig Graf