

Date de dépôt : 31 octobre 2013

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la réforme de l'éducation spécialisée

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

Dans un contexte de mutation des rapports sociaux, d'évolution législative et de tensions relatives aux mesures de placement des mineurs, le Conseil d'Etat a estimé nécessaire de faire évoluer le dispositif genevois des mesures socio-éducatives.

Le présent rapport expose le processus et les résultats de la réforme de l'éducation spécialisée, réalisée par l'office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ), en collaboration avec ses partenaires et la commission cantonale de l'éducation spécialisée (CES).

II. Cadre législatif de la protection et du placement des mineurs

Les enfants et les adolescents qui doivent vivre momentanément ou définitivement hors du foyer familial ont droit à un environnement qui les protège, les soutienne et favorise l'éclosion de leurs multiples potentialités, ainsi que leur épanouissement intellectuel et affectif.

Dans la large palette des mesures éducatives – parmi lesquelles on peut citer le droit de regard et d'information, les curatelles éducatives ou de surveillance des relations personnelles – les mesures dites d'*éducation spécialisée* visent traditionnellement le placement à des fins de protection de l'enfant ou du jeune. Ces mesures de protection, consistant notamment à éloigner l'enfant ou le jeune de son milieu familial, sont des mesures conséquentes. Quand bien même elles sont nécessaires, utiles et proportionnelles au regard des difficultés ou du danger encouru par le mineur, elles s'inscrivent inévitablement comme un moment particulièrement marquant dans la vie de la famille. Afin d'encadrer juridiquement ces mesures, plusieurs textes légaux ont été édictés. Parmi les plus importants, il

faut mentionner, d'une part, les règles énoncées dans la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), du 20 novembre 1989 à laquelle la Suisse a adhéré en 1997. D'autre part, le code civil suisse rappelle que l'autorité de protection de l'enfant doit prendre les mesures nécessaires pour le protéger si son développement est menacé, et que les père et mère n'y remédient pas d'eux-mêmes ou sont hors d'état de le faire. Enfin, le législateur fédéral a souhaité également soumettre à autorisation et surveillance les lieux d'accueil, raison pour laquelle, en 1977 déjà, est entrée en vigueur l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE). Dans cette ordonnance, il est mentionné que le premier critère à considérer lors de l'octroi ou du retrait d'une autorisation d'accueillir un enfant est le « bien de l'enfant ».

En ce qui concerne le placement dans les familles d'accueil, l'OPE dispose qu'il ne peut avoir lieu que si les qualités personnelles, les aptitudes éducatives, l'état de santé de celles-ci et des autres personnes vivant dans leur ménage, ainsi que les conditions de logement offrent toute garantie que l'enfant placé bénéficiera de soins, d'une éducation et d'une formation adéquats.

Enfin, lors du placement dans une institution, l'OPE précise, en particulier, que le lieu d'accueil doit favoriser le développement physique et mental de l'enfant et que les qualités personnelles, l'état de santé, les aptitudes éducatives et la formation du personnel encadrant sont soumis à des contrôles réguliers.

III. Dispositif genevois d'éducation spécialisée

Cinq organismes sont compétents pour formuler une indication ou émettre une décision sur le placement d'enfants dans les institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE), dans les foyers hors canton ou dans les familles d'accueil avec hébergement. Ces organismes sont :

- le service de protection des mineurs (SPMi) en qualité de service placeur, (généralement en collaboration avec les parents); en cas de péril, le directeur ordonne le placement immédiat du mineur. Cette décision fait l'objet d'une demande de ratification par la justice dans les plus brefs délais;
- l'unité mobile d'urgences sociales (UMUS) pour les placements urgents à effectuer durant la nuit et le week-end;
- le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (TPAE);
- le Tribunal des mineurs (TMin);

- l'office médico-pédagogique (OMP), service placeur uniquement pour les situations d'urgence.

Le canton de Genève dispose de 27 foyers regroupés en six organismes distincts, soit :

- la fondation officielle de la jeunesse (FOJ);
- l'action pour la jeunesse (ASTURAL);
- l'association d'aide aux jeunes, étudiants, travailleurs et apprentis (AJETA);
- l'association catholique d'action sociale et éducative (ACASE);
- l'école protestante d'altitude (EPA);
- l'enseignement primaire du DIP (Ecole climatique de Boveau).

Ces institutions accueillent des enfants et des jeunes de 0 à 18 ans, soit en urgence, soit à court, moyen ou long terme. Elles sont membres de l'association genevoise des organismes d'éducation, d'enseignement et de réinsertion (AGOEER)¹.

Parmi ces 27 foyers, tous subventionnés pour une part par le département de l'instruction publique, de la culture et du sport et pour la grande majorité d'entre eux par l'office fédéral de la justice, trois foyers répondent aux critères d'urgence.

L'ensemble de ces lieux d'accueil genevois d'éducation spécialisée qui totalisent 347 places sont agréés et surveillés par l'Etat par le biais du service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement (SASLP)², rattaché à l'office de l'enfance et de la jeunesse.

Enfin, les autorités judiciaires et le SPMi effectuent chaque année environ 150 placements hors canton, lesquels restent sous la responsabilité de ces deux autorités. La majorité des placements hors canton est fondée sur une décision judiciaire.

Le canton de Genève dispose, par ailleurs, d'une septantaine de familles d'accueil avec hébergement (FAH) qui accueillent autant d'enfants. La plupart d'entre elles font partie de l'association genevoise des familles d'accueil avec hébergement (AGFAH). Ces familles sont également agréées et surveillées par le SASLP.

¹ www.agoeer.ch

² Anciennement le Secrétariat aux institutions (SAI)

Le Conseil d'Etat relève que les modèles de prise en charge ont dû considérablement évoluer au cours de la dernière décennie, de manière à s'adapter à l'évolution de la société (augmentation des séparations et divorces, familles recomposées), mais aussi à renforcer la prévention par le biais de mesures éducatives « ambulatoires ». Le réseau d'enseignement prioritaire (REP) a été mis en place notamment dans cette optique anticipative dès l'école primaire, ainsi que dans le but de favoriser l'égalité des chances en matière de réussite scolaire.

En 2007, le nouveau droit pénal des mineurs (DPMIn) est entré en vigueur, prévoyant quatre mesures à la disposition des juges, dans la systématique suivante :

- surveillance du mineur;
- assistance personnelle;
- traitement ambulatoire;
- placement en milieu ouvert ou fermé.

Conformément au DPMIn, le mineur qui a commis un acte punissable et qui nécessite une prise en charge éducative ou thérapeutique particulière peut faire l'objet d'une condamnation à une mesure de protection, qu'il ait agi de manière coupable ou non.

L'assistance personnelle consiste, pour l'autorité de jugement, à désigner une personne à même de seconder les parents dans leur tâche éducative et à apporter un soutien au mineur.

En 2009, dans le cadre des réflexions relatives aux mesures éducatives spécialisées, le Conseil d'Etat a entériné le projet pilote d'action éducative en milieu ouvert (AEMO). L'AEMO a pour but premier d'apporter un soutien à la parentalité dans sa tâche éducative par l'intervention d'un éducateur à domicile dans un moment de crise familiale aiguë. Plus largement, cette mesure vise à favoriser le maintien du jeune dans sa famille et à éviter ainsi le placement.

IV. Axes fondateurs de la réforme de l'éducation spécialisée

Au cours des années 2000, une crise a touché l'ensemble du dispositif des mesures de protection de l'enfance. Deux éléments principaux ont caractérisé cette période de tension entre les services placeurs et les IGE : d'une part, le manque de places d'accueil, et d'autre part, l'absence de projets institutionnels idoines ou adéquats pour répondre aux nouveaux besoins des mineurs. Le Conseil d'Etat rappelle que cette crise a également donné lieu à des débats parlementaires.

Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette réforme de l'éducation spécialisée.

1. Motions parlementaires

- La motion M 1595 du 24 mai 2004 fait état de problèmes relatifs aux institutions éducatives genevoises « en danger », parmi lesquels la pénurie de places d'accueil, et demande que l'on trouve des alternatives de prise en charge;
- La motion M 1761 du 4 mai 2007 concernant l'affirmation d'une politique genevoise pour l'éducation spécialisée en faveur de la jeunesse, relève que *depuis plusieurs années, l'offre des institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE) ne couvre pas les besoins en matière de placement d'enfants et d'adolescents des services de l'office de la jeunesse et des juridictions pour mineurs (Tribunal de la jeunesse, Tribunal tutélaire).*

2. Rapport du service de la recherche en éducation (SRED)

Mandaté par le DIP pour réaliser une analyse du dispositif genevois de l'éducation spécialisée, le SRED a rendu en octobre 2008³ un rapport dans lequel il recommande de prendre des mesures relatives :

- au pilotage du dispositif de l'éducation spécialisée;
- à l'harmonisation des processus;
- à la définition du cadre juridique;
- à la création de nouvelles structures, en particulier d'un foyer thérapeutique;
- à la mise en place d'un soutien à la parentalité;
- à l'amélioration du statut des familles d'accueil avec hébergement.

3. Assises de l'éducation spécialisée

Le 20 novembre 2008, les premières Assises de l'éducation spécialisée ont été organisées dans l'objectif d'ouvrir le débat et de nourrir la réflexion sur les processus de placement, les procédures en vigueur et sur la surveillance des tâches socio-éducatives déléguées par l'Etat.

³ Cf. rapport *Accueil et placements d'enfants et d'adolescents - Évaluation du dispositif de l'éducation spécialisée à Genève* (<http://www.ge.ch/recherche-education/doc/publications/docsred/2008/educ-special.pdf>)

4. Constats 2008 de l'Office fédéral de la justice (OFJ)

Cette même année 2008, l'OFJ, qui subventionne pour partie les IGE, a fait état de carences dans le dispositif genevois de l'éducation spécialisée. Il a relevé en particulier que :

- l'offre n'est pas suffisamment ciblée : les critères d'admission/non admission sont mal définis, de même que les critères d'exclusion. Est également soulignée l'absence de critères de priorisation des demandes. Les processus de sortie des foyers souffrent d'imprécisions. La mission des IGE et leur périmètre d'action doivent être davantage circonscrits;
- les concepts pédagogiques sont insuffisants, en particulier leur transcription, ce qui met en évidence des lacunes en termes de culture écrite;
- la participation du mineur et de sa famille au placement ainsi que leur droit à l'information et à la participation aux synthèses sont mal explicités;
- le déficit de places dans les foyers d'urgence est pallié, à tort, par le placement des mineurs dans les foyers à moyen ou long terme.

Ces différents éléments ont conduit à ce que les travaux en faveur de la réforme de l'éducation spécialisée soient entamés dès 2010, en étroite collaboration avec la commission cantonale de l'éducation spécialisée et les IGE. Il s'agissait dès lors d'analyser les besoins, de définir les prestations, de développer des indicateurs, et de revoir l'organisation du dispositif et les modalités de son financement.

V. Evolution du dispositif genevois de l'éducation spécialisée depuis 2010

Dans son programme de législature 2010-2013, le Conseil d'Etat a inscrit comme un objectif stratégique la coordination du dispositif de suivi éducatif, social et sanitaire en faveur des enfants, des élèves et des familles.

La période 2010 à 2012 a marqué une phase particulière dans l'évolution de l'éducation spécialisée, les instances publiques et les prestataires privés ayant uni leurs efforts pour atteindre les objectifs fixés dans le projet de réforme de l'éducation spécialisée.

Les mesures mises en place ont été définies sur la base des besoins identifiés et en prenant en compte les recommandations formulées par les différents partenaires concernés.

1. Principales mesures mises en œuvre :

- augmentation de la capacité d'accueil pour les tout-petits (0-4 ans) avec une offre de 10 places supplémentaires;
- renforcement du dispositif relatif aux « Points Rencontres ». En effet, la prise en charge des droits de visite surveillés souffrait d'une longue liste d'attente, raison pour laquelle il a été prévu d'augmenter la capacité des lieux pour accueillir enfants et parents dans ce cadre;
- adaptation de l'offre des institutions genevoises d'éducation et des classes d'âge lors de l'élaboration des nouveaux contrats de prestations soumis à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF);
- mise en place d'une plateforme de placement qui permet d'optimiser l'utilisation du dispositif de placement et d'en améliorer le pilotage. Cette plateforme, convoquée hebdomadairement, traite toutes les demandes de placements. La plateforme priorise les demandes de placements transmises par le SPMi en fonction de la gravité et de l'urgence et indique les lieux de placement les plus appropriés, en tenant compte du nombre de places disponibles dans les institutions. Elle valide formellement les placements hors canton qui sont demandés par le SPMi et prend acte des placements hors canton ordonnés par les tribunaux. Elle est constituée de représentants du SPMi (service placeur), des IGE et de la direction générale de l'OEJ;
- mise en place d'un modèle de financement applicable à l'ensemble des institutions d'éducation spécialisée. Ainsi, toutes les IGE sont désormais sur un pied d'égalité d'un point de vue du financement. Dorénavant, il est plus facile d'effectuer, sur le plan budgétaire, les prévisions de création de places;
- clarification des rôles et responsabilités des acteurs de l'éducation spécialisée. Les rôles respectifs de chacun dans le dispositif ont été définis, permettant ainsi une amélioration notable des flux;
- formalisation des objectifs de placement et mesure de l'atteinte de ceux-ci;
- développement d'outils permettant une amélioration du pilotage du dispositif d'éducation spécialisée;
- identification des besoins informatiques et des outils nécessaires pour mieux analyser le dispositif de placement.

Les principales mesures mises en œuvre dans le cadre de la réforme de l'éducation spécialisée ont été évaluées positivement par l'OFJ dans son rapport de planification 2013-2016. L'OFJ relève d'ailleurs que le projet de

réforme pourrait être cité en exemple tant par l'implication de tous les acteurs concernés, que par le pilotage de l'Etat.

2. Mesures complémentaires

Le Conseil d'Etat estime qu'en complément des actions déjà réalisées dans le cadre de la réforme de l'éducation spécialisée, des mesures complémentaires devraient être mises en œuvre pour créer :

- des alternatives au placement par la mise en place de structures plus flexibles alliant le placement à très court terme à la prise en charge à domicile. Ces prises en charge modulables et plurielles permettraient des approches plus nuancées et adaptées aux besoins spécifiques et aux points de vue divergents de la famille et du jeune à la période de l'adolescence;
- une unité de compétences pluridisciplinaires mobile pouvant venir en soutien aux IGE de façon ponctuelle. Dans cette optique, une collaboration de l'OEJ et de l'office médico-pédagogique (OMP) avec les Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), qui ont déjà montré leur intérêt, contribuerait à renforcer les liens;
- une commission d'indication ou de coordination.

En outre, il serait nécessaire de développer ou d'adapter :

- des foyers pouvant accueillir des fratries et permettant aux jeunes qui doivent être placés à long terme de rester dans le même foyer. Il s'agit donc d'adapter un concept éducatif et la structure pour recevoir des jeunes âgés de 6 à 15/16 ans, tout en assurant une réévaluation rigoureuse et régulière de la prise en charge;
- une ou deux structures dotées d'ateliers et de passerelles avec le monde professionnel pour faciliter les formations certifiantes des jeunes placés, en collaboration étroite avec l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC) et les degrés d'enseignement;
- le concept des foyers d'urgence, en élargissant la capacité d'accueil en termes de places et en instaurant une durée du placement d'emblée à trois mois au total, pour permettre l'analyse pluridisciplinaire de la crise et formuler des hypothèses dans un environnement de travail plus serein;
- quelques places pour les enfants en bas âge, essentiellement en familles d'accueil avec hébergement;
- un dispositif d'aide et de soutien aux familles d'accueil avec hébergement.

3. Projets en cours

S'inscrivant dans ces perspectives, plusieurs projets sont déjà en cours.

1. Familles d'accueil avec hébergement

Pour faire face au manque de familles d'accueil, notamment pour les enfants en bas âge, l'OEJ a réalisé une campagne de promotion par une série de trois clips diffusés dans les cinémas d'octobre à décembre 2010.

En outre, alors que les familles d'accueil bénéficient d'une formation depuis 2010, et afin d'améliorer leurs ressources en matière d'appuis, de conseils et d'orientation, la collaboration entre les services de l'OEJ et l'Association genevoise des familles d'accueil avec hébergement (AGFAH) sera renforcée.

Enfin, il a été mis fin à la distinction institutionnelle entre le pilotage des familles d'accueil avec hébergement et celui des IGE. Il s'agit ainsi de favoriser les échanges entre les partenaires de ces lieux d'accueil et le SPMi, ainsi que de faciliter leur pilotage par l'OEJ.

2. Premiers résultats de l'AEMO

Les premiers résultats de l'AEMO sont concluants. L'AEMO offre incontestablement un soutien à la parentalité et permet d'éviter une péjoration de la situation familiale et une cristallisation des conflits. Depuis sa création, l'AEMO a permis un retour plus rapide en famille de 58 enfants et jeunes placés (chiffres à juillet 2013).

En vue de sa pérennisation, cette mesure éducative trouve son ancrage législatif dans le projet de loi sur la promotion de la santé, la prévention et la protection des enfants et des jeunes, déposé en septembre 2013 au Grand Conseil. Désormais, 14 éducateurs (11,2 postes équivalent temps plein) peuvent être engagés pour répondre aux demandes de prise en charge du SPMi. Ainsi, dans la plupart des cas, l'intervention peut débiter dans un délai de 4 semaines suivant la demande.

3. L'unité d'assistance personnelle (UAP)

Lorsqu'un délit a été commis par un mineur, le TMin peut ordonner une mesure d'assistance personnelle (art. 13 DPMIn). La procédure prévoit que le juge confie l'exécution de la mesure au directeur du SPMi avec faculté de délégation. C'est dans ce cadre que les dossiers les plus complexes et nécessitant un suivi soutenu sont orientés vers l'UAP.

Cette mesure éducative contrainte consiste en un suivi social intensif en milieu ouvert auprès du mineur et de son entourage familial dans une logique d'appui à la construction de son parcours personnel. Les éducateurs rencontrent régulièrement les familles et le jeune.

L'UAP répond aux objectifs suivants :

- identifier les problématiques liées aux besoins du mineur, à son développement affectif, cognitif et relationnel, ainsi qu'à son éducation;
- assurer le suivi du mineur et l'amener à accepter les règles de la société, à s'y intégrer et, selon son âge, à viser une certaine autonomie;
- viser à la réintégration et/ou à une intégration de qualité dans le cadre scolaire ou professionnel;
- soutenir et renforcer son environnement familial;
- travailler sur la problématique du délit afin de limiter les risques de récidive et contribuer à l'évolution positive du mineur;
- éviter le placement.

195 situations de mineurs ont été prises en charge depuis 2008⁴. La durée moyenne du suivi de 12 mois tend à diminuer légèrement. Si la plupart des mineurs pris en charge sont âgés de 16 à 17 ans, l'année 2012 aura vu apparaître plusieurs situations de mineurs de 13 ans. Pour ces derniers, le travail s'oriente plus fortement vers l'appui aux familles et à la scolarité.

4. Fusion entre l'AJETA et l'ACASE

Conformément aux recommandations de l'OFJ, lequel préconise une réduction du nombre de microstructures, l'AJETA qui comprend un seul foyer pour adolescents et l'ACASE qui en compte 3, prévoient d'opérer une fusion qui prendra effet en 2014. Ces deux associations deviendront l'AGAPÉ.

5. Point Rencontre

Suite à la reprise des institutions de l'Hospice général par la FOJ en 2008, le « Point Rencontre St Victor » (rattaché à l'Hospice général) et le « Point rencontre Liotard » (rattaché à la FOJ) ont officiellement fusionné au 1^{er} janvier 2011 sous l'appellation « *Point rencontre* », sis à la rue Liotard.

Dans le cadre de la curatelle de surveillance des relations personnelles (art. 308 al. 2 CCS), la surveillance des relations parents-enfants au *Point rencontre* est exigée principalement en cas de troubles psychologiques, de dépendance des parents ou du parent non-gardien, de risques de négligence ou de maltraitance du parent non-gardien et de risques d'enlèvement. L'objectif est de préserver la relation de l'enfant avec ses parents dans le cadre d'une séparation conflictuelle et de favoriser l'évolution de la situation. Il s'agit également de permettre l'accès de l'enfant à son parent non-gardien

⁴ Situation au 31.12.2012.

en toute sécurité. L'utilisation du *Point rencontre* est transitoire et définie dans le temps.

En 2012, les instances judiciaires civiles ont ordonné 1 593 curatelles de surveillance des relations personnelles qui ont concerné 1 918 mineurs. Parmi ces droits de visite, 208 enfants ont bénéficié de l'accès à leurs parents sous la surveillance des éducateurs spécialisés du *Point rencontre* qui dispose d'une dotation en ressources humaines de 4,55 postes d'éducateurs. La durée moyenne de l'intervention est de 1 an et 9 mois. Afin de réduire la liste d'attente, un mandat a été conclu avec la FOJ, lui donnant la possibilité d'engager financièrement des forces supplémentaires pour augmenter la capacité d'accueil à 30 familles par semaine. Cette augmentation de capacité est opérationnelle depuis le 1^{er} février 2013.

Enfin, une attention particulière devra être portée à l'objectif fixé par la nouvelle constitution genevoise en matière d'obligation de formation jusqu'à 18 ans. Dans cette perspective, les différents ateliers rattachés aux IGE devraient se développer vers des projets d'occupation, de mise à niveau scolaire et de renforcement des compétences.

Pour terminer, la coordination des prestations déléguées et du dispositif de l'éducation spécialisée, dont le processus et la définition des responsabilités ont été nettement améliorés par la réforme de l'éducation spécialisée et la réorganisation de l'office de l'enfance et de la jeunesse, sera encore formalisée pour renforcer son suivi et son pilotage. Afin de répondre pour certaines d'entre elles aux nouveaux besoins par les mesures complémentaires énoncées plus haut, un système de réallocation interne sera progressivement mis en œuvre.

VI. Budget de l'éducation spécialisée

Dépenses consacrées par l'État de Genève à l'éducation spécialisée

Le pilotage du dispositif de l'éducation spécialisée doit permettre de suivre et de renseigner sur l'évolution des coûts et d'anticiper les besoins. En 2012, le canton de Genève a alloué des subventions pour plus de 74 millions de francs pour des mesures d'éducation spécialisée.

Subventionnement par l'Office fédéral de la justice

A ces montants s'ajoutent les subventions reçues de l'OFJ pour le financement des IGE à hauteur de 4,9 millions de francs en 2012. A noter que depuis 2008, une convention de prestations conclue entre la Confédération et le canton définit les modalités du subventionnement fédéral. Cette convention fait l'objet d'un réexamen quadriennal.

VII. Conclusion

Le Conseil d'Etat salue les améliorations apportées par la réforme de l'éducation spécialisée qui a permis aux différents acteurs d'accéder à une meilleure coordination des actions, ainsi qu'à une définition commune des problématiques. Cette réforme s'inscrit dans le cadre du droit international et des législations fédérales et cantonales en faveur de la protection des mineurs qui visent à garantir le bon développement des enfants et des jeunes, subsidiairement aux parents.

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'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Charles BEER