

L'essentiel en bref

Mandatée par la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil genevois, la CEPP a évalué le fonctionnement du dispositif de protection de l'enfance dans le domaine de la maltraitance des enfants de 0 à 15 ans. Il ressort de cette évaluation les principaux enseignements suivants :

Un réseau dense et des professionnels attentifs

Le dispositif genevois de protection de la jeunesse constitue un réseau dense et varié, plus développé que dans de nombreux autres cantons suisses. Les professionnels que la CEPP a rencontrés font preuve d'engagement et de lucidité dans leur action : ils s'efforcent de faire fonctionner au mieux le dispositif, mais sont conscients de ses lacunes. Ainsi, il apparaît que les cas graves et avérés de maltraitance sont généralement repérés et pris en charge. En revanche, le fonctionnement est aléatoire dans les cas moins évidents.

Une problématique complexe

C'est que, en amont de l'intervention, la problématique de la maltraitance s'avère complexe. Sa perception dépend du regard que pose sur elle la société et ce regard n'est devenu explicite que dans les années '90. Sa prise en charge renvoie à l'équilibre à trouver, en matière de protection de l'enfance, entre l'intervention de l'Etat et le respect de la sphère privée, notamment familiale. Enfin, les actions entreprises sont conditionnées par les représentations sociales, professionnelles et personnelles des intervenants ; ainsi coexistent chez les acteurs du dispositif des définitions, des approches, voire des « écoles », différentes (plutôt juridiques, plutôt sociales ou plutôt thérapeutiques).

Une ampleur significative mais incertaine

Du fait de ces différences d'approches, un recensement fiable des cas de maltraitance est aujourd'hui impossible : selon les définitions utilisées et les champs d'intervention notamment, les statistiques (quand elles existent) diffèrent, se chevauchent, voire se contredisent. En termes généraux, on peut cependant dire que les cas de maltraitance à Genève concernent plusieurs centaines d'enfants chaque année et que les constats de négligences augmentent fortement. Cela constitue donc un problème social significatif, toutefois minoritaire par rapport à l'ensemble des problèmes de protection de la jeunesse (16% des dossiers du Service de protection de la jeunesse en 2001).

Un dispositif hétérogène

Ces différences sont soulignées ou accentuées du fait de l'hétérogénéité du dispositif : à Genève, la CEPP a dénombré une vingtaine d'entités publiques dans trois départements différents, une quinzaine d'organismes parapublics ou associatifs et de nombreux acteurs privés, tous impliqués dans la détection et la prise en charge de la maltraitance. De plus, le tout fonctionne selon deux filières distinctes, l'une sanitaire (pédiatres, hôpitaux, etc.), l'autre scolaire. Si cette multiplicité concourt au maillage serré du filet de protection de l'enfance, elle aboutit aussi à des chevauchements de responsabilités, des divergences dans les logiques institutionnelles, des lacunes et des ruptures dans le suivi des situations.

Un cadre d'intervention flou

Les dispositions légales et réglementaires en vigueur ne sont pas de nature à encadrer précisément ces pratiques diverses. La notion de maltraitance en tant que telle est absente de la

législation. Quant à la loi cantonale sur l'Office de la jeunesse, pivot du dispositif, elle assigne des missions et des rôles tellement généraux aux quatre services concernés qu'ils n'ont pas d'effets opérationnels (son règlement d'application n'ayant jamais vu le jour). Pour combler ces lacunes législatives, les services se sont dotés de protocoles internes et inter-services, mais leur multiplication sans coordination tend à augmenter la confusion.

Des définitions multiples et des approches en ordre dispersé

Quel est l'effet de ce « flou institutionnel » sur les pratiques ? Chacun des acteurs intervient certes dans le souci de faire face efficacement aux situations de maltraitance, mais il le fait en construisant et utilisant ses propres définitions, sa propre « philosophie » de l'action, ses propres critères d'analyse, ses propres seuils d'intervention. A l'intérieur de l'Etat, les directions générales des services concernés ne prennent pas les mesures d'harmonisation nécessaires et la Commission cantonale de référence en matière de violence et maltraitance (CCVM) n'a pour l'instant ni la légitimité ni les moyens de piloter le système.

Une détection à géométrie variable

En matière de détection, les réponses apportées par le dispositif aux situations de maltraitance diffèrent selon les tranches d'âge considérées :

- Chez les tout-petits (0-4 ans), le système de détection est susceptible de défaillances importantes : moins de la moitié des enfants fréquentent les institutions de la petite enfance, où l'attention varie selon la formation du personnel, les directives de l'institution, etc. ; les autres, gardés par leur famille ou leur entourage, ne sont vus qu'occasionnellement par un pédiatre ; les « mamans de jour » agréées n'ont pas de formation spécifique. Ces déficiences sont inquiétantes dans la mesure où les études démontrent que c'est la période où le risque de maltraitance est le plus grand.
- A l'école primaire, le filet de détection est plus serré (enseignants, présence des infirmières du Service de santé de la jeunesse - SSJ) et le temps d'observation plus conséquent, mais des enseignants « passent à côté » ou tardent à signaler pour diverses raisons (crainte d'affronter des cas lourds, manque de formation, etc.).
- Au Cycle d'orientation, la division des tâches (enseignants, conseillers sociaux, doyens, direction, infirmières SSJ, psychologues) entraîne des divergences d'interprétation, des lenteurs, des inattentions : le filet est présent, mais des cas passent entre les mailles.
- A tous les degrés scolaires, les écoles privées n'ont pour la plupart pas de pratique active de la détection, notamment parce qu'elles manquent de procédures internes en la matière et qu'elles ne sont pas en contact avec les autorités de protection de l'enfance compétentes.

De manière générale, la détection des cas graves de maltraitance paraît efficace. Pour les cas moins évidents (suspensions, incertitudes sur le seuil d'intervention, stratégies d'évitement des parents maltraitants), elle demeure aléatoire.

Une prise en charge fragmentée

Une fois la détection effectuée, la prise en charge des situations implique de nombreux acteurs dont l'intervention manque généralement de coordination. La CEPP relève en particulier quatre « nœuds » dans le fonctionnement des services concernés :

- Le manque de clarté sur les rôles et missions de chacun rend difficile le suivi régulier et durable des situations.

- L'obstacle à la communication entre les acteurs créé par une interprétation abusive du secret professionnel.
- Le manque d'interdisciplinarité dans l'évaluation des situations : la diversité des approches, au lieu d'enrichir le débat et d'optimiser la décision, engendre souvent des blocages ou des lenteurs.
- La faiblesse du travail en réseau (absence de formation à cette pratique, de leadership, de procédures) pèse sur l'échange d'informations et la coordination des interventions.

Des moyens insuffisants

Dans le cadre de l'organisation actuelle du dispositif, de nombreux acteurs signalent une insuffisance de moyens dans quatre domaines notamment :

- Pour la détection, le nombre de professionnels spécifiquement chargés de cette tâche est faible lorsqu'on le rapporte au total des enfants potentiellement concernés (par exemple 3,8 postes d'infirmières SSJ pour 7'600 enfants dans 175 institutions de la petite enfance).
- Au niveau de la prise en charge, les personnels de la PDJ et du STG font état d'un manque d'effectif pour pouvoir traiter correctement les cas de maltraitance parmi les autres dossiers de protection de la jeunesse, ainsi que d'un climat institutionnel difficile.
- En Pédiatrie (HUG), les 150 situations évaluées par le Groupe de protection de l'enfant (GPE), lui parvenant de l'interne comme de l'extérieur, correspondent au maximum de la capacité de travail actuelle de ce groupe informel et non aux besoins réels.
- Le manque de lieux d'accueil d'urgence est patent.

Une absence de pilotage

En conclusion, le dispositif existe, ses différents organismes fonctionnent avec leurs forces et leurs faiblesses, la question de la maltraitance est un souci partagé par tous, mais il n'y a pas de cohérence d'ensemble. Il n'existe pas de politique générale interdépartementale en la matière, pas d'organe de pilotage efficace, pas de « conditions-cadres » pour l'intervention et cela même à l'intérieur de l'Office de la jeunesse. Définir les orientations, clarifier les rôles et missions, coordonner les connaissances et les actions, harmoniser les procédures, évaluer les résultats sont des tâches centrales et nécessaires à un fonctionnement cohérent du dispositif.

Recommandations

Sur la base de ces constats, la CEPP émet treize recommandations allant dans le sens :

- de désigner un organe de pilotage chargé d'élaborer une politique cantonale commune en matière de maltraitance et de superviser la création de références et d'outils communs ;
- de veiller à l'évaluation de l'utilité des mesures prises et à la création d'un groupe de référence interdisciplinaire externe ;
- de garantir la circulation de l'information, la coordination et l'interaction entre les acteurs ;
- d'améliorer la détection, le suivi et la prise en charge des situations ;