

Mission de suivi du rapport n°112 – Protection
des mineurs

Mesures de soutien à la parentalité proposées aux
parents d'enfants placés

Rapport n° 190

15 octobre 2024

SYNTHÈSE

ÉVALUATION

Au service d'une action publique performante

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un rapport annuel comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Contexte général

En novembre 2016, la Cour publiait le rapport n°112 intitulé « *Protection des mineurs – mesures liées au placement* ». Ce rapport contenait six recommandations, toutes acceptées par le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP), et dont les objectifs étaient de développer : les mesures de soutien à la parentalité, les mesures alternatives au placement en foyer, la diversification de l'offre de placement, le suivi du mineur et de ses parents durant le placement ainsi que le suivi statistique du dispositif.

Après avoir suivi pendant trois ans la mise en œuvre des recommandations du rapport n°112, la Cour relevait, dans son rapport d'activité 2018/2019, que « *les différentes améliorations apportées à la politique publique se focalisent sur la prise en charge des mineurs en danger dans leur développement. Toutefois, le rapport n°112 insiste sur le fait que la logique de mise à l'abri des mineurs en danger est certes nécessaire, mais insuffisante à la résolution du problème ayant causé le placement du mineur.* » La recommandation n°2, toujours non mise en œuvre lors du dernier suivi de 2019, visait ainsi spécifiquement au développement des mesures de soutien à la parentalité afin d'aider les parents à acquérir les compétences nécessaires à l'éducation de leur enfant et favoriser le retour du mineur dans sa famille d'origine.

Depuis 2019, la Cour a reçu une dizaine de communications citoyennes de parents d'enfants placés qui se disent désorientés et mécontents de la prise en charge de leur famille par les acteurs du dispositif de protection des mineurs. Afin de répondre à ces citoyens tout en effectuant un suivi sur le long terme de la recommandation n°2, la Cour a décidé de s'autosaisir afin d'analyser les actions de soutien à la parentalité délivrées par le service de protection des mineurs (SPMi) et les institutions genevoises d'éducation spécialisée (IGE) dont bénéficient les parents d'enfants placés en foyer.

Problématique et objectifs de l'évaluation

S'inscrivant dans une perspective d'accompagnement des parties prenantes, la Cour a mené une mission qui poursuit trois objectifs :

1. Élaborer un état des lieux des avancées menées en matière de soutien à la parentalité ;
2. Identifier les difficultés rencontrées par les acteurs de terrain lors de la mise en œuvre de ces mesures ;
3. Sonder les professionnels afin d'identifier des solutions susceptibles de répondre aux difficultés énoncées.

Appréciation générale

La Cour relève de manière positive que le dispositif de soutien à la parentalité a été renforcé grâce au développement de l'offre de prestations proposées aux familles d'enfants placés ainsi qu'à l'allocation de moyens supplémentaires. La Cour dresse ainsi un constat positif sur les efforts entrepris en matière d'accompagnement et de soutien à la parentalité.

L'importance du soutien à la parentalité n'est toutefois pas encore suffisamment ancrée dans la politique de protection des mineurs. À défaut de réflexion aboutie sur le concept même de soutien à la parentalité, il n'y a pas de vision commune des actions à entreprendre ni de la répartition des tâches que celles-ci impliquent.

Le dispositif mis en place doit par ailleurs s'adapter à la complexification des situations familiales et aux difficultés que cela représente pour les professionnels du dispositif de protection des mineurs qui y sont confrontés.

Face à ces difficultés, la Cour recommande aux acteurs du dispositif d'investir dans le renforcement des liens familiaux ainsi que dans le développement des capacités parentales. Comme énoncé dans son rapport de 2016, le soutien à la parentalité doit être perçu comme la pierre angulaire d'une politique publique axée sur l'intérêt supérieur de l'enfant. En effet, en l'absence de mesures de soutien à la parentalité, il devient extrêmement difficile d'envisager le retour d'un enfant dans sa famille d'origine ou, à tout le moins, le maintien, voire la construction de liens familiaux s'inscrivant dans la durée. En ce sens, la Cour perçoit les mesures de soutien à la parentalité comme une réelle alternative à la construction de nouvelles places d'accueil visant à répondre aux phénomènes de la saturation des foyers, des listes d'attente et des hospitalisations sociales.

Principaux constats

La Cour formule quatre constats qui relèvent les améliorations apportées au dispositif de protection des mineurs, ses lacunes et les difficultés rencontrées par les professionnels du réseau.

Amélioration du dispositif d'accompagnement et de soutien à la parentalité

En termes de progrès réalisés, la Cour relève que les professionnels proposent aujourd'hui de mesures de nature différente allant de l'accompagnement à domicile (p. ex. AEMO), à l'hébergement et au renforcement des compétences parentales (p. ex. foyers parents-enfants et guidance parentale) ainsi que l'accompagnement et le maintien du lien parent-enfant (p. ex. visite médiatisée). De plus, ces mesures peuvent être proposées à l'ensemble des parents (dans les limites d'un éventuel mandat judiciaire) et sur l'ensemble de la durée de la prise en charge de la famille.

Lacunes dans la planification et la répartition des mesures de soutien à la parentalité entre les acteurs du réseau lors d'un placement

La diversité des notions comprises dans le terme « soutien à la parentalité » peut générer des confusions et des incompréhensions entre les acteurs. Ce manque de consensus sur la définition et les buts du soutien à la parentalité s'accompagne d'une répartition peu claire des rôles et des responsabilités entre les acteurs qui collaborent à l'accompagnement et au soutien des parents. Enfin, le placement d'un mineur ne donne pas systématiquement lieu à la formalisation d'objectifs précis assignés aux parents. Dans de tels cas, aucun plan relatif aux mesures à mettre en œuvre n'est défini afin de permettre aux parents d'atteindre les objectifs qui conditionneraient, par exemple, le retour du mineur dans sa famille d'origine.

Lacunes dans l'offre de soutien et d'accompagnement des parents dès le placement du mineur

La Cour constate que malgré le renforcement du dispositif, l'offre de prestations de soutien et d'accompagnement des parents pendant le placement du mineur peut être améliorée. L'analyse du catalogue des mesures actuellement mises en œuvre a notamment fait apparaître que les prestations d'aide éducative à domicile sont interrompues dès le placement du mineur. De plus, les professionnels relèvent l'importance de travailler avec les parents durant ou juste après les échanges avec les enfants placés et souhaiteraient repenser les lieux de rencontre dans les foyers.

Difficultés liées à la grande fragilité de certaines familles

En raison de fragilités telles que des problèmes de santé, la précarité économique, l'isolement social, des compétences cognitives limitées, la résistance au changement ou encore la complexité des situations familiales, l'accompagnement de certaines familles peut s'avérer particulièrement compliqué et nécessite des compétences d'écoute et de soutien particulières.

Axes d'amélioration proposés

Grâce, notamment, aux questionnaires envoyés aux professionnels du réseau, la Cour a pu identifier quatre recommandations visant à pallier les problèmes soulevés ci-dessus.

Mieux définir les actions de soutien à la parentalité lors du placement ainsi que leur répartition entre les différents acteurs concernés

Établir un référentiel commun entre les professionnels de la protection des mineurs sur la notion de soutien à la parentalité et les actions permettant sa mise en œuvre. Le traitement des questions suivantes permettra également de clarifier les rôles et les responsabilités de chacun : comment accompagner les parents ? Pourquoi ? À quel(s) moment(s) ? Par et avec qui ? Sur quoi et pour quelle(s) finalité(s) ?

Utiliser le protocole de placement comme un outil de définition des objectifs, de planification des mesures de soutien à la parentalité ainsi que de suivi des efforts et des progrès réalisés par les parents

Cette recommandation vise à améliorer la communication et la transparence vis-à-vis des parents en leur présentant un document qui contient l'ensemble des objectifs que ces derniers doivent atteindre durant le placement de leur enfant. Ces objectifs auront également été discutés entre les professionnels du dispositif et seront le reflet d'un consensus.

Renforcer les mesures de soutien et d'accompagnement durant le placement du mineur

Développer les mesures ambulatoires chez le parent durant le placement du mineur et repenser les lieux de rencontres parents-enfants (révision des créneaux horaires, durée des visites, élargissement des lieux de visite, utilisation de la visioconférence).

Renforcer les outils destinés aux collaborateurs confrontés à des parents fragiles

Enfin, il convient de renforcer la formation, voire de développer des mesures de soutien et de conseil à l'attention des professionnels afin de répondre à la complexité de la prise en charge de certains parents fragiles.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	4	Niveau de priorité ¹ :	
- Acceptées :	4	Très élevée	-
		Élevée	3
- Refusées :	0	Moyenne	1
		Faible	-

Les quatre recommandations adressées au DIP ont été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Mieux définir les actions de soutien à la parentalité lors du placement ainsi que leur répartition entre les différents acteurs concernés	Élevée	SPMI-SASLP-IGE	31.12.2025
2	Utiliser l'annexe 7 du protocole de collaboration SPMi-IGE-SASLP comme un outil de planification et de suivi de l'évolution des liens familiaux	Élevée	SPMI	31.12.2025
3	Renforcer les mesures de soutien et d'accompagnement durant le placement du mineur	Élevée	SPMi-IGE	31.12.2025
4	Renforcer les outils destinés aux collaborateurs confrontés à des parents fragiles	Moyenne	SPMI	31.12.2025

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités évaluées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

¹ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur sa capacité à répondre au problème sociétal/objectif de la politique et à améliorer directement les prestations délivrées. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 6 lors de la présentation desdites recommandations.



Cour des comptes

République et canton de Genève

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.



Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch