

Adéquation aux besoins dans un système complexe:
le dispositif d'éducation spécialisée à Genève

Pierre-Alain Wassmer

Le rapport du SRED* d'octobre 2008 présentant l'évaluation du dispositif de l'éducation spécialisée à Genève a été réalisé en réponse au mandat du Secrétariat général du DIP, demandant un état des lieux du placement en institution spécialisée à Genève. Ce travail a été l'occasion de mettre en lumière les mécanismes d'adaptation du dispositif aux besoins de la population, et certains problèmes liés à ces mécanismes.

Cette note a pour objectif de montrer comment la démarche de recherche, partant de la description du dispositif d'éducation spécialisée, s'est trouvée confrontée aux limites des modèles explicatifs de base et à l'impossibilité d'évaluer terme à terme l'adéquation entre l'offre éducative des foyers ou des lieux d'accueil et les besoins de placement. La difficulté a été surmontée par l'adoption d'une approche systémique, permettant de rendre mieux compte de la complexité du dispositif, de décrire des besoins et d'identifier des décisions à prendre.

Un état des lieux du dispositif d'éducation spécialisée a été réalisé par une vaste étude documentaire et par un nombre important d'interviews, en plus de la mise en place de différentes statistiques à partir des données produites par le dispositif. La délimitation du périmètre comme le choix des termes pour décrire le dispositif ont posé des problèmes particuliers dans la mesure où les options prises déterminent aussi des angles de vision différents sur la même réalité.

Par exemple, en focalisant sur la statistique des "placements réalisés dans l'année", on met en lumière les activités d'expertise et de suivi liées au processus qui débouche sur le placement, sans donner d'information directe sur le nombre total de mineurs placés, et donc sur les activités liées à la prise en charge des mineurs dans les foyers. Inversement, en choisissant le "total des mineurs placés", on occulte les mouvements dans l'année. Dans un cas comme dans

l'autre, il manque encore une information sur la durée des placements effectués.

Par ailleurs, en l'absence d'une définition externe au dispositif¹, la statistique des entrées comme celle des mineurs placés apparaissent implicitement comme des statistiques des "besoins de placement" (les placements effectués sont ceux qui doivent l'être). Ce qui n'est pas nécessairement le cas.

Il en ressort en premier lieu la nécessité de bien préciser l'utilisation du terme "placement", comme processus pouvant déboucher (ou non) sur une entrée en foyer ou lieu d'accueil, comme nombre d'entrées sur une période ou comme nombre de personnes placées à un moment donné.

1. Les constats

Le rapport du SRED fait un constat global critique mais, au-delà de l'énumération des problèmes particuliers, il décrit un dispositif d'éducation spécialisée surchargé et mis sous pression par une demande croissante et toujours plus complexe et délicate. Malgré une capacité d'adaptation importante à court terme, il peine à se transformer, à prendre des options à plus long terme. Pour notre explication, nous reprenons ci-dessous les principaux constats concernant les entrées dans les institutions, qui sont résumés à la fin du chapitre 4, "Analyse du placement".

- Une évolution ressort nettement, c'est l'augmentation des entrées dans le centre de détention qui intervient en 2004 déjà.

* Lurin J., Pecorini M., Wassmer P-A. (2008). *Accueil et placements d'enfants et d'adolescents. Évaluation du dispositif de l'éducation spécialisée à Genève*. Genève: SRED.

- Après une baisse en 2003, les entrées dans les centres d'urgence augmentent de façon continue sur les trois années suivantes.
- Dès 2004, augmentation du nombre d'entrées des foyers pour adolescents. Les foyers pour enfants restent sur leur tendance à la baisse sur toute la période 2002-2006.
- Le Tribunal de la jeunesse recourt extrêmement peu aux foyers avec école.
- Un certain nombre de placements judiciaires civils sont effectués dans l'établissement de la Clairière.
- La demande pour les familles d'accueil est toujours très forte et la baisse du nombre des entrées ne reflète en tout cas pas un fléchissement du besoin.
- Absence de placements judiciaires et faible demande du Service médico-pédagogique (SMP) pour les familles d'accueil.
- Sur la période 2002-2006, le Tribunal de la jeunesse recourt toujours plus aux placements hors canton, avec une forte progression en 2004 (malgré l'agrandissement de la Clairière).
- Inversement, les entrées en foyer d'urgence et en foyer pour adolescents dues au Tribunal de la jeunesse baissent sur la même période, ce qui signifie que des placements non pénaux ont été effectués dans ces foyers en place de celles-ci.
- Augmentation du nombre de mandats traités par le Service de la protection des mineurs (SPMi), en particulier des mandats pénaux provenant du Tribunal de la jeunesse.

Une pression plus importante est exercée sur les foyers d'urgence et sur le centre de détention, c'est-à-dire dans des lieux qui prennent en charge les situations les plus difficiles, soit par l'urgence, soit par la gravité des cas. Cette évolution concerne aussi les situations de crise traitées par l'hôpital (pédiatrie), qui se trouve hors du dispositif en tant que tel².

Des déplacements de la demande

Un phénomène particulier concerne les placements pénaux, qui sont ordonnés par le Tribunal de la jeunesse. On constate une augmentation des placements à la Clairière avec l'agrandissement de 2005, et une augmentation des placements pénaux hors canton dans la période 2002-2006. Cette tendance à la hausse est confirmée par l'augmentation du nombre de mandats pénaux traités par le SPMi.

Pourtant, dans le même temps, le Tribunal de la jeunesse recourt de moins en

moins aux foyers d'urgence et aux foyers pour adolescents à Genève. On observe donc non seulement une augmentation mais aussi un *déplacement* de la demande pour ce type de placements. La conséquence est que la part des placements pénaux diminue au sein du dispositif genevois, ce type de placement étant remplacé par d'autres.

Le même genre de phénomène est visible sur l'ensemble des placements effectués à Genève : la part des placements réalisés hors du dispositif varie fortement, alors que le total est relativement bien plus stable. Cela signifie qu'en absence de places disponibles au sein du dispositif, on place des mineurs en dehors (p. 66). Cette fluctuation est relativement importante, allant de 8.5% à 23%.

Inversement, on constate un *manque de fluidité* quand il s'agit de changer de type de prise en charge en cours de placement. Lorsqu'un placement d'urgence perd son caractère d'urgence, et qu'il convient de trouver un placement à plus long terme, le manque de places *après* les placements d'urgence provoque un prolongement des placements d'urgence. L'engorgement se situe dans les foyers d'urgence, augmentant ainsi les besoins apparents dans cette catégorie, alors que le manque de place se trouve plus loin dans la chaîne de prise en charge (p. 152). Le même mécanisme est visible avec la détention, avec de grandes difficultés à trouver des places à la sortie du centre de la Clairière.

Ce manque de fluidité entre différents types de prise en charge va aussi dans le sens inverse, avec une grande difficulté à trouver rapidement une alternative quand cela ne va plus pour un mineur dans son foyer. La conséquence est que certains placements problématiques provoquent certaines réticences de la part des professionnels des lieux d'accueil lors des procédures d'admission, car ils craignent de se retrouver sans solution alternative en cas de crise importante du mineur.

Le manque de place dans les familles d'accueil vient aussi encombrer les foyers d'urgence, ce qui incite les professionnels à demander un foyer pour les tout-petits (0 à 4 ans). Cette demande ressort clairement de l'enquête par questionnaire qui a été faite auprès de l'ensemble des groupes d'acteurs du dispositif.

Enfin, il est apparu lors des interviews qu'il pouvait arriver que des placements d'urgence puissent être effectués dans des foyers ordinaires en cas de manque aigu de place dans les foyers d'urgence.

Cela montre que les placements enregistrés dans la statistique des entrées ne

reflètent pas les besoins tels qu'ils sont définis par les catégories de prise en charge. Ce point est particulièrement clair pour les familles d'accueil avec hébergement : les placements en familles d'accueil sont en baisse, alors que la demande pour ce type de placement reste toujours très forte (p. 89).

Ces éléments d'analyse n'apparaissent pas dans les statistiques, mais seulement dans les entretiens, en analysant les commentaires des acteurs sur la pertinence des placements.

Des besoins cachés

Lors des entretiens, il a aussi été fait état de placements ou de prises en charge hors des institutions recensées, par recours à des structures privées (notamment pour des problèmes de dépendance) ou par la mise en place de dispositifs *ad hoc*. Ces placements hors du dispositif n'apparaissent nulle part dans les statistiques de placement de l'éducation spécialisée.

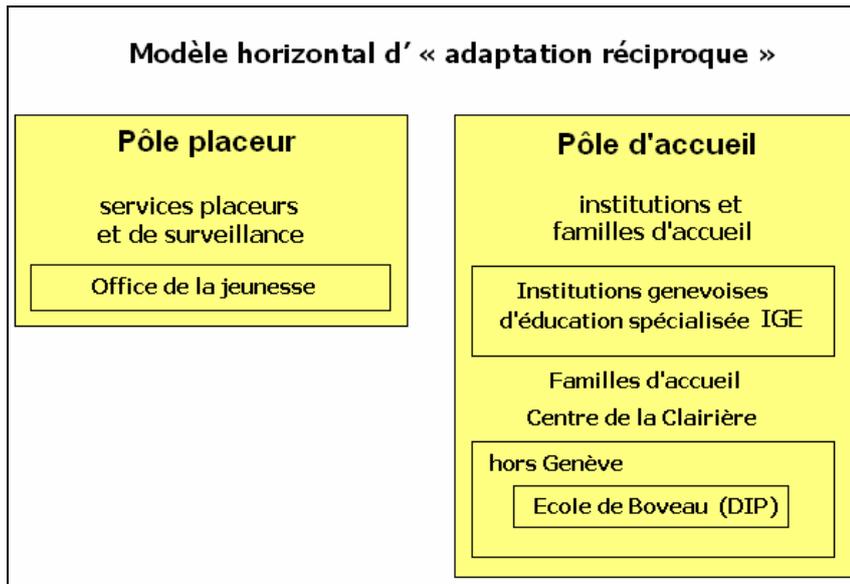
À ces placements effectués, on peut encore ajouter les décisions en attente, placements qui ne sont pas réalisés tant qu'aucune place ne se libère dans les foyers ; de même, les placements qui s'achèvent à la majorité des jeunes placés, alors que l'on ne sait pas si une prise en charge est encore nécessaire. Il est apparu aussi que des jeunes étaient renvoyés dans leur famille, au moins pour de courtes périodes, alors qu'une décision de retrait de garde avait été prononcée. Ces placements non réalisés ou interrompus représentent un besoin en placement qui n'est pas recensé, et dont on évalue mal l'ampleur.

Aucune mesure de suivi ou de contrôle ne permet de vérifier qu'un mineur, ou un jeune arrivé récemment à majorité, reste sans solution de prise en charge, alors qu'il en aurait besoin, même s'il a un dossier ouvert au SPMi. Cette situation laisse ouverte la possibilité que des placements nécessaires ne sont pas effectués, contrairement à l'idée implicite qui voudrait que les besoins correspondent aux placements effectués. Dans ce cas il est très difficile de recenser les besoins effectifs de la population des mineurs, sachant qu'ils échappent en partie à la statistique officielle qui se base sur les placements réellement effectués.

Des catégories instables

La description des demandes et des besoins selon les catégories prédéfinies – ce qui permettrait de qualifier les besoins et d'orienter l'offre – pose aussi problème. L'existence de mécanismes

Figure 1. La dualité dans le fonctionnement



IGE : Institutions genevoises d'éducation spécialisée – DIP : Département de l'instruction publique.

Source : Lurin, Pecorini, Wassmer (2008), p. 140.

2. Les modèles explicatifs

Dans l'explication du fonctionnement, deux modèles sont principalement mobilisés. Le premier est utilisé pour expliciter le processus de placement et le second pour rendre compte des flux de financement.

Deux modèles de fonctionnement

Modèle d'"adaptation réciproque" : dans l'explication du processus de placement, on fait appel au modèle "offre-demande", de façon à montrer la démarche d'adaptation réciproque des besoins et des possibilités, traduite par un *dialogue* entre des organismes de placement et des institutions d'accueil. Formellement, il s'agit d'une relation de coopération. Dans ce modèle, les acteurs sont placés horizontalement, c'est-à-dire qu'ils échangent des informations pour arriver à une décision commune, effectuée de façon *égalitaire* par des instances de même niveau de compétences et d'importance.

Ce modèle horizontal d'"adaptation réciproque" représente l'interface entre le pôle placeur et le pôle d'accueil, qui est l'articulation entre des professionnels travaillant dans un réseau, principalement dans le cadre du processus de placement. Ce processus implique des adaptations réciproques qui se font par négociation au cas par cas, de manière à respecter à la fois les besoins de placement des mineurs et les projets éducatifs des foyers d'accueil (**Figure 1**).

Modèle de "mise en œuvre" : parlant du financement, le modèle du type "qui paie commande" s'impose spontanément, modèle *hiérarchique* qui correspond d'un point de vue abstrait à une relation causale directe, linéaire et unilatérale. Le sens des relations va du haut vers le bas et se traduit par des *directives*. L'organisation verticale représente à la fois l'orientation des relations et la hiérarchie d'importance des organismes.

On peut parler d'un modèle de "mise en œuvre" dans la mesure où les décisions sont prises par les instances supérieures et sont appliquées par les organes affiliés, ce qui définit des compétences de niveaux différents. La division du travail est constituée moins par les spécificités professionnelles que par le niveau de responsabilité dans la structure hiérarchique.

Ce modèle vertical de "mise en œuvre" reflète une volonté de mettre en application des décisions formulées en dehors du dispositif, qui se traduit par des exigences de résultats – tant du point de

d'adaptation induit une incertitude dans la définition des catégories de placement. Pour la demande de placement, on reporte une demande sur une autre catégorie plus disponible quand les places manquent dans la catégorie initiale (il arrive aussi que l'indication change en cours de route). Pour l'accueil, on accepte un placement en dépannage, bien qu'il ne soit pas adapté, ou on prolonge un placement qui est devenu inadapté.

Ainsi, on observe parfois un décalage entre la définition et la réalité du placement, et même un découplage complet entre des catégories officielles et les caractéristiques de prise en charge, notamment quand des dispositifs *ad hoc* sont mis en place, quand ces dispositifs n'existent pas dans les catégories prévues.

Les nomenclatures utilisées pour rendre compte des placements donnent un certain angle de vision et une certaine grille de lecture sur le dispositif de placement. Selon que l'on décrit des institutions, des prestations ou des clientèles, on donne des représentations assez différentes des besoins. Le découpage utilisé pour définir les catégories de classification associe des aspects sur les prestations (urgence, avec école, détention) et les caractéristiques des mineurs (enfants, adolescents), mais ne dit rien sur l'existence d'un mandat judiciaire et, dans certains cas, mélange des prestations très différentes (internat et externat).

Pour les placements effectués, il a été retenu une classification détaillée des

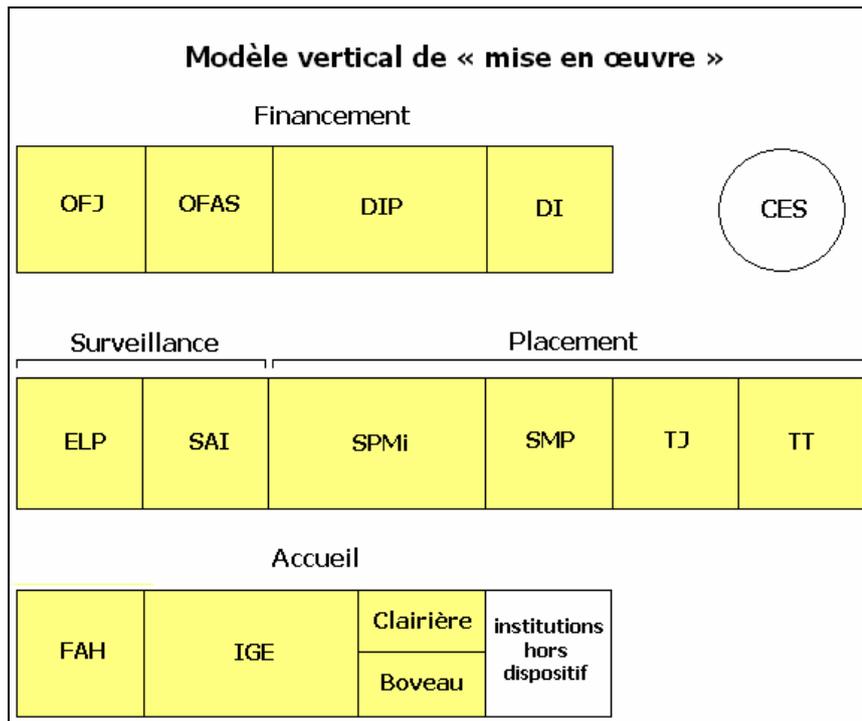
institutions, mais ce détail ne peut être conservé quand il s'agit de mettre en relation des placements avec des données financières ou de ressources humaines, qui suivent un découpage administratif, en relation avec la personnalité juridique des institutions.

Selon que l'on utilise des catégories plus ou moins détaillées, on donne l'image d'institutions plus ou moins spécialisées, sans que l'on puisse se rendre compte de la souplesse d'adaptation qui existe ou non dans la réalité lors de la prise en charge (chap. 4).

Les indications de placement – qui associent diagnostic et type de prise en charge – ne constituent pas des catégories précises et stables pour l'offre et pour la demande, sur lesquelles on pourrait identifier et mesurer précisément des manques, ce d'autant que les questions qui se posent actuellement concernent justement la possibilité de remplacer un type de prise en charge par un autre, pour un même diagnostic. Il est impossible d'identifier une population susceptible de changer de catégorie : quels sont les mineurs placés qui pourraient bénéficier de mesures de prise en charge ambulatoire ?

Tant par le déplacement de la demande que par la demande cachée, il s'avère impossible de se baser sur la statistique des placements pour garantir une visibilité des besoins, en particulier si l'on veut faire apparaître des catégories claires de besoin.

Figure 2. Les filières de financement



OFJ : Office fédéral de la justice – OFAS : Office Fédéral des assurances sociales – DIP : Département de l'instruction publique – DI : Département des institutions – CES : Commission de l'éducation spécialisée – ELP : Évaluation des lieux de placement – SAI : Secrétariat aux institutions – SPMi : Service de protection des mineurs – SMP : Service médico-pédagogique – TJ : Tribunal de la jeunesse – TT : Tribunal tutélaire – FAH : familles d'accueil avec hébergement – IGE : Institutions genevoises d'éducation spécialisée.

Source : Lurin, Pecorini, Wassmer (2008), pp. 16 et 121.

une catégorie de prise en charge (par exemple la détention) est susceptible d'y amener des mineurs qui pourraient être pris en charge autrement (par exemple l'enfermement à fin de protection). De manière plus générale, en créant des places dans les foyers, on repousse les possibilités de prise en charge ambulatoire ; l'inverse est vrai aussi.

Si l'offre se profile en fonction des besoins, il y a aussi des effets inverses, dans la mesure où la demande – à court terme et dans l'urgence – s'exprime dans les catégories de l'offre, ce qui signifie qu'il vaut mieux généralement une prise en charge pas tout à fait adaptée, mais rapide, que l'attente de conditions "idéales" mais non garanties.

Réalité matérielle et réalité de sens

À la description du fonctionnement lui-même, il convient de superposer une description des représentations que se font les acteurs sur le dispositif – en fonction des cultures professionnelles, des points de vue moraux ou politiques ou de l'implication personnelle⁴. En effet, les représentations des différents groupes d'acteurs interviennent comme des *réalités* de sens qui influencent le déroulement des activités autant que les réalités physiques comme les ressources financières ou les bâtiments.

Cela est d'autant plus important que le dispositif d'éducation spécialisée se situe dans un domaine qui s'éloigne de l'action physique⁵ pour se situer dans des problématiques de sens⁶, où on trouve des activités de nature essentiellement relationnelle. C'est clairement le cas en particulier pour l'action éducative.

À l'heure où l'on parle de l'importance de la vision partagée, les oppositions entre professionnels sont à considérer avec attention, car elles révèlent un ensemble de points sensibles au niveau des perceptions de l'adéquation du dispositif dans son ensemble et peuvent être la source de malentendus, d'incompréhension et de difficultés récurrentes qui nuisent au fonctionnement du dispositif de l'éducation spécialisée en général et à l'intercompréhension des différents professionnels impliqués dans le processus de placement en particulier (chap. 7).

Deux modèles de prise en charge

Au plan des représentations professionnelles, différentes idées coexistent dans le dispositif, en particulier en relation avec les modes de prise en charge. Deux types de prise en charge socioéducative

vue de la politique éducative que de celui de la gestion des ressources publiques³ – mais aussi plus généralement par des contraintes légales et réglementaires. Le secteur pénitentiaire est, dans le dispositif, celui dont le travail est le plus cadré du point de vue légal. Il est entièrement intégré dans l'administration publique, se retrouvant ainsi davantage dans ce modèle vertical (Figure 2).

D'un point de vue schématique, on peut donc voir le dispositif soit comme l'articulation d'une demande (les services placeurs) avec une offre (les foyers) dans un modèle horizontal d'adaptation réciproque ou de type "marché" (réponse à des besoins), soit comme l'articulation d'une décision (la politique publique) avec sa mise en œuvre (les placements décidés par les services placeurs), dans un modèle vertical de type "hiérarchique" (Figure 3).

Dans la réalité, les deux logiques sont à l'œuvre, puisque l'éducation spécialisée se fixe pour mission de répondre à des besoins éducatifs particuliers, mais dans le cadre d'une politique publique bien définie. Les foyers, avec leur expertise et leur vision du terrain, ne peuvent pas être considérés comme de simples exécutants,

et pourtant ils sont amenés à inscrire leurs activités – au moins celles qui sont subventionnées – dans le cadre de la politique publique cantonale. Cette situation explique d'emblée la complexité du dispositif.

Interdépendance de l'offre et de la demande

Dans l'articulation entre instances de placement et foyers d'accueil, on observe des formes d'adaptation réciproque, ce qui amène à l'utilisation du modèle "offre-demande" pour représenter ce processus. C'est ce qui peut expliquer les déplacements de la demande, les modifications de l'offre et, quand l'adaptation est insuffisante, la recherche de solutions externes au système de prise en charge défini par le dispositif.

Comme il a été dit, certains types de prise en charge pourraient être remplacés par d'autres, ce qui signifie qu'il n'y a pas une seule réponse à un besoin mais différentes solutions. Il n'est donc pas possible de réduire l'adaptation du dispositif à une simple adéquation quantitative entre une offre et une demande immédiate, prédéfinie et stable. Le fait même d'offrir des places supplémentaires dans

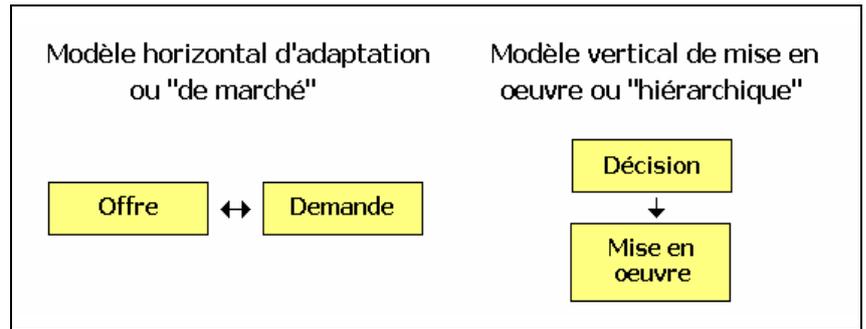
dominent le processus de placement, *tous deux en faveur de la protection de l'enfant*. Le premier passe par le maintien du lien familial et pourrait être dit "protection *par* la relation" tandis que le second, en recourant au retrait du mineur hors de sa famille, serait nommé "protection *contre* la relation".

Ces deux approches sont partiellement alternatives, mais on peut identifier clairement des situations exigeant un placement et des situations ne le justifiant pas. Ainsi, il existe une zone intermédiaire d'incertitude, qui recouvre un certain nombre de situations, où la décision de placement est en discussion, non seulement en fonction des conditions de vie du mineur, mais aussi selon les conceptions de la prise en charge et de la protection qu'ont les acteurs, c'est-à-dire en fonction de représentations. À cela il faut encore ajouter les disponibilités du dispositif d'accueil, qui, en cas d'impossibilité de prise en charge d'un certain type, impliquent d'envisager d'autres solutions alternatives. Dans ce sens, ce ne sont pas tant les situations qui sont incertaines, mais plutôt les solutions, possibles ou nécessaires. Ces dernières peuvent être considérées comme alternatives, dans la mesure où elles seraient équivalentes dans leurs résultats. Aujourd'hui, l'idée que l'AEMO⁷ pourrait remplacer certains placements est largement répandue dans le secteur de l'éducation spécialisée. De la sorte c'est le concept d'"indication", associant diagnostic et solution, qui est remis en question, puisque le même diagnostic peut déboucher sur différentes prises en charge considérées comme équivalentes. L'indication ne répond plus aux problèmes d'aujourd'hui, parce que, pour limiter les placements, objectif largement admis, l'indication de placement devrait aussi donner explicitement l'information sur la possibilité de prise en charge alternative, et donc séparer la solution, modifiable, du diagnostic qui doit être clair (univoque ?) et stable (dans la mesure du possible).

3. Conséquences pour l'analyse

La grande intrication des relations au sein du dispositif ne permet pas d'isoler des causalités ou des chaînes de causalités linéaires, ce qui mettrait en évidence des variables explicatives indépendantes, des "causes premières" qui impriment leur marque sur le résultat du processus. De la sorte, nous ne sommes pas en présence d'un modèle causal linéaire de type hypothético-déductif permettant une formulation "si... alors", pas plus que dans un

Figure 3. Comparaison des types de schémas



Source : Lurin, Pecorini, Wassmer (2008), p. 142.

modèle d'ajustement symétrique de type marché dans la forme "offre-demande". Cela signifie que l'on doit trouver un autre modèle d'ajustement, plus complexe, pour rendre compte du fonctionnement du dispositif. L'ajustement s'effectue non pas sur un critère unique, mais sur un ensemble de facteurs, parfois contradictoires (facteurs économique, de politique publique, de besoin socio-éducatif). Ces facteurs sont notamment incarnés par des instances différentes, influençant l'ensemble des acteurs dans leurs activités, ce qui doit apparaître dans le modèle que l'on adopte pour l'analyse.

Changement du paradigme de l'analyse

Les constats font apparaître certaines caractéristiques que nous pouvons formuler comme suit :

- **Circularité des causalités** : cette circularité est visible notamment dans le processus de modification du dispositif : le cadre légal définit un dispositif ; le potentiel du dispositif limite la prise en charge réelle qui est la réponse aux besoins des services placeurs pour le placement d'enfants ; avec des demandes supplémentaires de placement, les limites du dispositif créent des pressions sur les service placeurs et les foyers, ce qui amène des initiatives syndicales ou parlementaires ; les instances politiques décident alors de changer le cadre légal.
- **Réciprocité des causalités** : nous voyons des effets réciproques dans les relations entre le placement et l'accueil : si les foyers changent quelque peu la prise en charge en fonction des besoins (par exemple en cas d'urgence), la demande des services placeurs tend à se déplacer vers les places libres (en gommant les aspects qui n'entreraient pas dans le projet d'un foyer ou en changeant une indication).
- **Pluricausalité** : particulièrement visible dans le cas de la suroccupation du centre de détention de la Clairière, avec des

causes nombreuses et différentes.

- **Homéostasie** : le système tend à la stabilité, par des adaptations réciproques qui convergent vers un fonctionnement standard. C'est entre autres ce qui explique la difficulté de mettre en place une AEMO, parce que chaque instance est centrée sur ses propres activités, il n'y a pas de lieu ni de forces pour développer de nouvelles activités.

- **Écologie du système** : encastrement du système dans un système plus grand, avec le principe d'ouverture des systèmes : dans le chapitre 3 du rapport, on montre que le dispositif d'éducation spécialisée est inséré dans la réalité genevoise, qu'il est influencé de multiples manières, par le coût de la vie, par la composition de la population, etc.

Ces caractéristiques sont celles d'un système et les conditions sont donc réunies pour adopter une approche de type systémique. La complexité observée est bien celle qui préside au fonctionnement systémique, avec un nombre important d'acteurs, regroupés dans des ensembles différents tant sur le plan fonctionnel que dans des aspects symboliques comme l'identité ou la culture professionnelle. Le fait que l'activité socioéducative soit relationnelle et renvoie à une réalité de sens permet de se référer à la théorie du système des communications et plus généralement aux approches compréhensives.

Le premier principe d'analyse systémique est l'injonction à "rechercher le système" pour permettre l'analyse. Dans notre cas, nous avons montré que le dispositif de l'éducation spécialisée possédait toutes les caractéristiques d'un système. Ce changement de paradigme permet de traiter un certain nombre de questions restées en suspens avec des approches linéaires classiques, notamment tous les phénomènes de type récursif, les "boucles logiques" qui apparaissent dans le fonctionnement.

Cadrage et recadrage

Un aspect important de l'analyse consiste à trouver le système qui correspond à la problématique. Quand le système défini ne répond pas entièrement à cette problématique, il convient d'élargir le champ d'analyse par un recadrage.

Le cadrage serré sur le placement devrait être élargi sur la *prise en charge*, en réponse à des "besoins éducatifs et de protection". Seul ce recadrage plus large peut permettre de penser une *politique éducative* dans les termes de "réduction des placements", telle qu'elle est prônée par la plupart des acteurs, telle qu'elle apparaît depuis une trentaine d'années dans la culture professionnelle des travailleurs sociaux. La prise en charge est décidée sans aller d'emblée vers un placement, mais en envisageant des mesures alternatives (d'éducation et de protection) susceptibles de diminuer le nombre de placements.

L'approche par la prise en charge devrait aussi être présente dans les foyers qui, autrement, n'envisagent la protection que sous l'angle du placement (la seule activité qu'ils pratiquent). Les foyers devraient donc être partie prenante d'une politique de "réduction des placements", et ainsi devenir des centres de prise en charge multimodale et non plus des spécialistes du placement. La participation de la Fondation pour l'animation socioculturelle (FASe) à la prise en charge ambulatoire, qui est un apport important au dispositif actuel, devrait donc se faire en association avec les foyers, de manière à faciliter la sortie des mineurs placés, au moyen d'une prise en charge ambulatoire immédiate⁸, mais aussi par un suivi familial. Pour cette dernière activité, les foyers ne sont pas vraiment préparés et doivent être associés à d'autres intervenants ; on pense notamment au besoin de médiation qui apparaît plus nettement avec le nouveau droit pénal des mineurs (DPMIn). La médiation devrait aussi être intégrée au dispositif, comme mesure spécifique à disposition des travailleurs sociaux et non seulement face à la demande des tribunaux.

La notion de prévention devrait aussi être repensée (éventuellement revenir aux trois niveaux de la prévention : primaire, secondaire et tertiaire) de manière à définir une prévention qui relève réellement du périmètre de l'éducation spécialisée (subventionnée, donc avec des enjeux financiers), et séparée des tâches de prévention générale qui relèvent de l'éducation ordinaire. Cette prévention, qui pourrait éviter des placements, devrait dès lors être intégrée au dispositif, au même titre que la prise en charge extérieure (PCE),

l'AEMO ou toute autre forme de prise en charge ambulatoire ayant cet aspect de "prévention au placement" ou d'"incitation au retour en famille".

On peut noter que le mode de financement de la Confédération, en subventionnant les foyers, freine l'adoption de solutions de type ambulatoire, quand bien même celles-ci s'avèreraient plus économiques. Dans ce sens, le déplacement de la charge vers les cantons, avec la Réforme de la péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), devrait favoriser la mise en place de prises en charge alternatives au placement. À Genève, des premières mesures ont été prises au cours du printemps pour la mise en place d'une AEMO.

Redéfinition de l'adéquation

La question de l'adéquation entre offre éducative spécialisée et demande éducative (besoins spéciaux en éducation) prend ainsi une autre signification que celle qu'elle possède dans un modèle simple de type marché autorégulé, avec des agents économiques indépendants de même niveau. Dans le système défini, les notions d'offre et de demande sont de niveaux différents : la demande est en relation avec l'environnement externe, tandis que l'offre résulte de l'activité du système. La notion même d'adéquation doit changer de définition par rapport à une approche mécaniste d'ajustement quantitatif.

Dans le dispositif d'éducation spécialisée, la demande est portée par les instances de placement (SPMi, SMP, Tribunal de la jeunesse et Tribunal des tutelles⁹) qui dialoguent avec les instances d'accueil (les foyers, ateliers et centre de détention) représentant l'offre de prise en charge socioéducative.

Pourtant, quand les services placeurs expriment la demande, ils l'ont déjà filtrée selon les critères de la politique publique de protection des mineurs. Cette reformulation s'effectue en fonction des textes légaux et dans les catégories de l'accueil – elles-mêmes définies par la loi par les critères de financement cantonaux et fédéraux. Les conditions légales et réglementaires interviennent donc à chaque niveau du processus de prise en charge, et les "services placeurs", qui ont aussi un rôle de supervision et de surveillance, ont des responsabilités particulières dans le processus, ce qui implique une relation non symétrique entre pôle "placeur" et pôle "accueil".

En revanche, la compétence professionnelle de définir un diagnostic et une indication est partagée entre les acteurs des

pôles "placeur" et "accueil". Elle intervient à différents niveaux du processus : au moment de l'entrée en matière, lors de l'établissement du document de placement ou quand il s'agit de revoir une mesure ou de faire le bilan du placement. La décision de placement ou de prise en charge résulte d'un dialogue, d'un processus de mise en accord entre des partenaires qui s'inscrit dans la durée et non d'une transaction instantanée. Nous sommes donc très loin d'un modèle de type économique du marché autorégulé, qui correspond à des relations d'échanges ponctuels sur la base d'un prix fixant le niveau de ces échanges entre une demande et une offre pour un bien particulier.

Avec des catégories de placement et d'accueil peu stables, l'adéquation ne peut pas être considérée comme l'équilibrage d'une catégorie précise de besoins avec une catégorie précise de prestations, mais plutôt comme une solution satisfaisante pour les intervenants, ou pertinente du point de vue du diagnostic. Il ne s'agit pas de l'équilibre entre deux grandeurs qui représentent l'offre et la demande, mais l'équilibre du système qui prend en charge un certain nombre de situations différentes. Les dysfonctionnements de ce système sont des signes de mauvais équilibre, donc du besoin de trouver un équilibre à un autre niveau ou un autre type de rapports entre le système et son environnement.

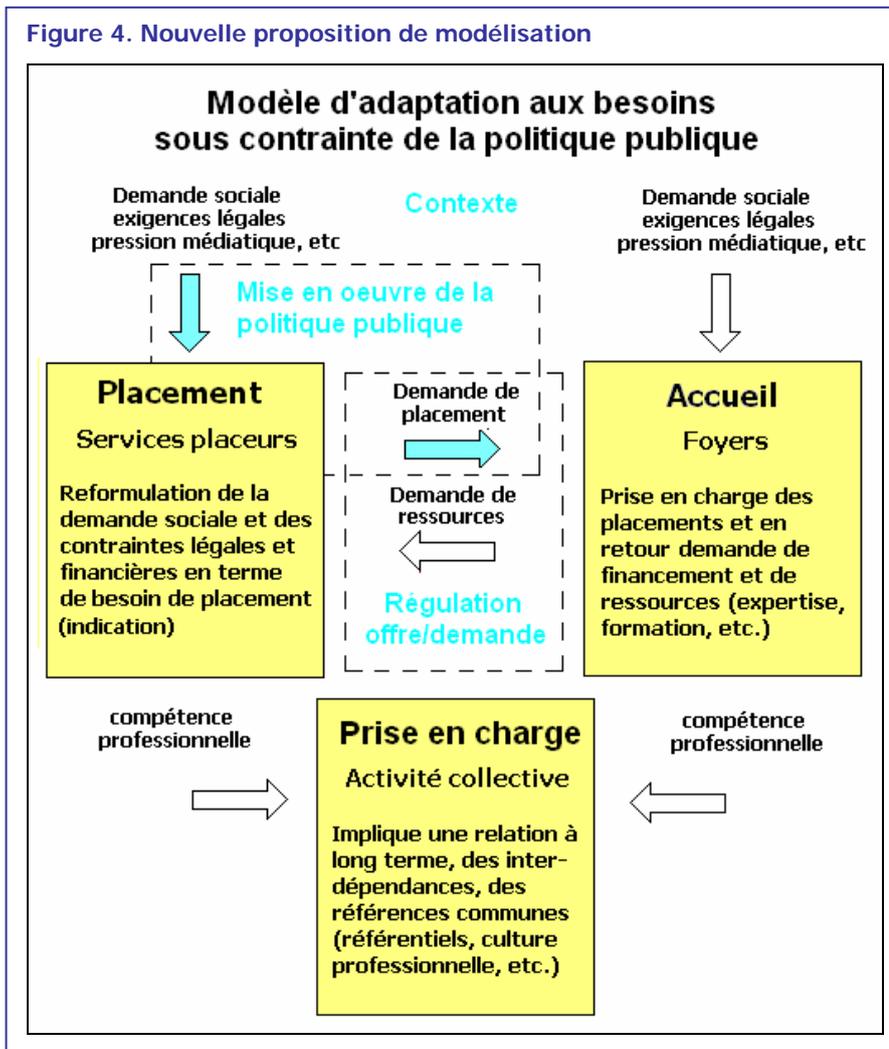
Cet équilibre entre les composantes du système et entre le système et son contexte se réfère à la notion systémique d'"homéostasie", c'est-à-dire la tendance à aller vers un fonctionnement stable entre les composantes du système. Il ne s'agit donc pas d'un équilibre ponctuel sur un volume d'échanges, mais bien d'une stabilité dynamique, qui se recompose en permanence en fonction des changements qui affectent le système.

L'action de l'Etat entre demande sociale et politique publique

Quand nous disons que les "services placeurs" traduisent la demande selon les critères de la politique publique de protection des mineurs, cela implique de donner un statut juridique à cette demande, notamment par la définition de mandats judiciaires, mais aussi par la mise en place de conventions de placement avec les familles, déterminant les conditions de réalisation de la prise en charge.

Deux types de placements apparaissent clairement : placements avec mandat judiciaire et placements négociés. Ces regroupements traduisent deux formes différentes de la demande socioéduca-

Figure 4. Nouvelle proposition de modélisation



volontaires, ces derniers devant être évalués dans les termes de la politique publique, supposant que l'on propose d'autres mesures alternativement aux placements demandés par les parents, et que l'on ne s'arrête pas à la demande et à la satisfaction immédiate des parents, mais à un jugement plus large et à plus long terme. L'existence de nouvelles prestations ambulatoires devrait contribuer à convaincre les parents à déplacer leur demande vers cette nouvelle offre.

Les placements ordonnés par le Tribunal tutélaire et par le Tribunal de la jeunesse peuvent aussi être revisités dans la perspective de "moins de placements", mais en tenant compte que les mesures de retrait de garde ou de mesure pénale coercitive sont par nature davantage orientées vers les placements. Pourtant, l'évolution récente du droit pénal des mineurs devrait faciliter – ou au moins inciter – à proposer d'autres formes de prise en charge par les pouvoirs publics.

Articulation des niveaux

Pourtant, demande sociale et politique publique sont traitées dans le même cadre, dans une prise en charge individuelle. L'activité de l'éducateur est traversée par la nécessité d'articuler les niveaux sociopolitique et psychorelationnel, c'est-à-dire que le travail réalisé avec le mineur est toujours en relation avec des objectifs institutionnels. C'est un travail fondamentalement relationnel, qui vise à la transformation des utilisateurs (ce n'est pas seulement une période entre parenthèses dans la vie des mineurs) et qui a donc des aspects socio-pédagogiques.

Selon Michel Vuille, "la compétence socio-pédagogique fait référence à la manière dont l'animateur prépare le terrain de l'animation avec des usagers de sorte que ceux-ci puissent s'approprier une part de cette animation, dans le sens où ils se responsabilisent, s'autonomisent, deviennent des acteurs dans le centre et dans le quartier, etc. Autrement dit, le socio-pédagogique renvoie à l'idée d'un dépassement du rapport d'animation que caricaturalement on verrait se développer entre un professionnel qui produit et un usager qui consomme..."¹⁰. La proximité des deux domaines nous permet de remplacer aisément l'animateur et l'animation par l'éducateur et l'éducation.

De nouvelles pratiques créent un nouveau contexte

Une politique de "réduction des placements" qui déboucherait véritablement sur une diminution du nombre des mi-

tive. Pour simplifier, il y a d'un côté la demande qui provient des individus, que l'on peut nommer la demande sociale, et celle qui relève de l'action propre de l'État, que l'on peut rattacher directement à la politique publique.

Il y a de fait une opposition entre la logique de la demande sociale ("Régulation offre/demande" dans la Figure 4), qui apparaît au travers des demandes individuelles, et la logique de la politique publique, qui définit les responsabilités de la collectivité envers les individus. La demande sociale se forme à court terme, en fonction de l'offre existante – les parents et les services placeurs veulent des solutions immédiates et regardent ce qui est disponible – ainsi si la pratique actuelle de prise en charge se fait essentiellement au travers des placements, la demande sociale se formulera aussi en termes de placements : "De combien de placements avons-nous besoin maintenant ?" et l'offre éducative, sous la pression de cette demande, peine à changer ses pratiques : "Nous n'arrivons déjà pas à répondre à la demande de placements, comment pourrions-nous proposer autre

chose ?". Nous sommes en présence d'une "boucle logique" avec laquelle il faut rompre si l'on désire changer le mode de prise en charge.

Seule l'approche dans l'optique de la politique publique, volontaire, est à même de définir une alternative aux placements, d'autant plus dans une période où les ressources publiques sont limitées car le démarrage de nouvelles activités demande aussi de nouvelles ressources. Et nous sommes dans une situation où "rien ne peut être lâché" dans ce réseau serré d'obligations, notamment légales.

La définition d'une politique éducative dans les termes d'une "réduction du nombre de placements" n'est possible que si l'on élargit le cadre de la "problématique du placement" à la "problématique de la prise en charge" (voir "cadre"). Cet élargissement concerne les placements en général, mais surtout les placements "potentiellement évitables", donc avant tout (mais pas seulement) les placements négociés ou volontaires.

On est amené à distinguer très clairement les placements ordonnés des placements

neurs placés induirait des changements dans le dispositif, notamment dans la composition de la population placée en foyer, avec une augmentation en proportion du nombre de situations difficiles, puisqu'un suivi ambulatoire ne concernerait que des individus en situation ou proche de retourner dans leur famille, et donc les situations les plus sereines et les moins problématiques.

Le développement de la prise en charge ambulatoire suppose donc que les foyers soient équipés pour la prise en charge de populations plus problématiques, avec un dispositif spécifique d'intervention ou de relais en cas de crise, de façon permanente 24 heures sur 24 et 365 jours par an, dans la mesure où les foyers ont aussi été amenés à élargir leurs périodes d'accueil¹¹. Cette difficulté plus importante pour les professionnels des foyers d'accueil ne devrait pas être occultée, car elle pourrait constituer un frein dans l'évolution vers une nouvelle politique éducative.

Par ailleurs, la coexistence de pratiques liées au placement avec des pratiques de prise en charge ambulatoire, ainsi que la collaboration accrue entre professionnels qui devrait s'ensuivre, devraient normalement favoriser la mise en place de mesures mixtes permettant l'évolution progressive dans un sens ou dans l'autre, de façon modulable en fonction de chaque situation, donc une souplesse du dispositif et une adaptation plus précise aux besoins des mineurs, avec notamment des possibilités de retour en famille progressifs et contrôlés.

Démarche suivie

Enfin, il convient de décrire la démarche suivie par l'équipe de recherche dans le cadre du mandat. Cette démarche a été fixée selon des nécessités de l'analyse, mais aussi en fonction des moyens et des délais, c'est-à-dire des contraintes que nous subissons pour mener à bien ce mandat. L'élaboration d'un plan de projet a permis de définir les composantes principales du rapport final.

Le premier point qui s'est imposé a été la définition du périmètre du dispositif, ce qui constitue le système lui-même, c'est-

à-dire le domaine du pilotage notamment avec le financement, et ce qui définit le contexte et les influences externes (cadrage et recadrage).

Plutôt que de relever comment les places sont occupées, ou comment l'offre répond terme à terme à la demande, il a été préféré de rechercher les prestations absentes du dispositif, c'est-à-dire comment le système dans son ensemble répond à des besoins qui apparaissent de manières diverses. En complément, il s'est agi de mettre à jour comment s'exprime la demande, notamment au travers des prestations recherchées hors institutions genevoises d'éducation spécialisée. Ces éléments externes au dispositif sont décrits (p. 89) comme suit :

- Deux types de prestations sont clairement inexistantes à Genève : ce sont les "structures cadrantes" (foyers fermés ou semi-fermés) et les "foyers thérapeutiques" ;
- pourtant, aucun placement hors canton n'est décrit selon les catégories 6 ("Thérapie [93ter CP]") et 7 ("Rééducation [93ter CP]") de la classification des prestations ;
- la catégorie 3 ("Éducation pour enfants avec école interne") est la plus sollicitée pour les placements hors canton : est-ce dû à de véritables besoins ou à une "pratique habituelle" des placeurs pour des enfants d'âge scolaire ?

La question de l'équilibre entre des places offertes et des besoins de placement se pose non seulement en termes d'équilibre interne (la possibilité de trouver des places à courte échéance) et de relations avec le contexte externe (besoins non satisfaits par le système, besoins occasionnels ou permanents, visibles ou cachés), mais encore en regard d'autres possibilités de prise en charge, par exemple en référence à d'autres situations cantonales, ou aux propositions faites lors des interviews.

Une nouvelle configuration des modes de prise en charge doit être trouvée, configuration qui doit rencontrer la satisfaction chez les professionnels, chez les utilisateurs, et encore parmi les financeurs, dans un contexte difficile, où les structu-

res de financement sont en voie de mutation. Et quand une solution innovante semble praticable – c'est le cas de l'aide éducative en milieu ouvert – il est nécessaire de comprendre pourquoi sa mise en œuvre ne se fait pas.

Pour comprendre ces blocages, une enquête par questionnaire a été mise sur pied. Le but principal de celle-ci était de faire apparaître les constats sur le dispositif. Ce travail sur les opinions et représentations des acteurs a été élargi à des aspects de culture professionnelle et de dissonance cognitive entre différents intervenants devant collaborer ensemble. Des oppositions dans les représentations symboliques peuvent en effet induire des comportements incohérents et des dysfonctionnements du système. Ces développements devraient faire l'objet d'une autre note du SRED. ■

Notes

¹ Par nécessité de limiter l'envergure du champ d'étude, les "besoins de placement" correspondent à la demande formulée par les services placeurs, c'est-à-dire une définition interne au dispositif.

² Ce point ressort des entretiens individuels.

³ On pense en particulier à la Loi sur les indemnités et les aides financières (LAVI).

⁴ L'implication personnelle étant elle-même souvent liée à une situation familiale ou culturelle particulière.

⁵ Par exemple l'entretien des routes ; on parle alors d'action *instrumentale*.

⁶ On parle d'action *symbolique* quand on s'occupe de représentations et de valeurs morales.

⁷ Assistance éducative en milieu ouvert, prise en charge socioéducative ambulatoire.

⁸ Du type de celle qui est déjà pratiquée de façon limitée dans le cadre de la *prise en charge extérieure* (PCE).

⁹ Les placements de mineurs effectués par le Tribunal des tutelles apparaissent dans la statistique du SPMi.

¹⁰ Vuille M. (1992). *L'évaluation interactive. Entre idéalités et réalités : recherche sur les pratiques d'évaluation en animation socio-culturelle*. Genève : SRS.

¹¹ Selon les nouvelles conditions de financement de l'Office fédéral de la justice (OFJ).

Informations complémentaires : pierre-alain.wassmer@etat.ge.ch, 022 546 71 59

Edition : narain.jagasia@etat.ge.ch, 022 546 71 14

Version électronique de cette note : <http://www.ge.ch/sred/publications/notesinfo>